

Ciudad de México, a 6 de Diciembre de 2017

RECURRENTE:

BAJA CELULAR MEXICANA, S.A. DE C.V.;
CELULAR DE TELEFONÍA, S.A. DE C.V.;
MOVITEL DEL NOROESTE, S.A. DE C.V.;
TELEFONÍA CELULAR DEL NORTE, S.A. DE C.V.;
PEGASO COMUNICACIONES Y SISTEMAS, S.A. DE C.V.
HOY PEGASO PCS, S.A. DE C.V.

Prolongación Paseo de la Reforma No. 1200, piso 18
Colonia Cruz Manca, C.P. 05349, Ciudad de México

TERCERO PERJUDICADO:

OPERADORA UNEFON, S.A. DE C.V.
HOY AT&T COMERCIALIZACIÓN MÓVIL, S. DE R.L. DE C.V.

Río Lerma No. 232, piso 20
Colonia Cuauhtémoc, C. P. 06500, Ciudad de México

TOTAL PLAY TELECOMUNICACIONES, S.A. DE C.V.

Periférico Sur 4119 Torre "A" piso 7
Colonia Fuentes del Pedregal, C.P. 14141, Ciudad de México

RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES RESUELVE EL RECURSO ADMINISTRATIVO DE REVISIÓN INTERPUESTO POR BAJA CELULAR MEXICANA, S.A. DE C.V., CELULAR DE TELEFONIA, S.A. DE C.V., MOVITEL DEL NOROESTE, S.A. DE C.V., TELEFONIA CELULAR DEL NORTE, S.A. DE C.V. Y PEGASO COMUNICACIONES Y SISTEMAS, S.A. DE C.V., HOY PEGASO PCS, S.A. DE C.V. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN P/200612/290, EMITIDA POR EL PLENO DE LA EXTINGUIDA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES.

RESULTANDO

- I. Con fecha primero de noviembre de dos mil once, los representantes legales de Operadora Unefon, S.A. de C.V. y Total Play Comunicaciones, S.A. de C.V. (en lo sucesivo, los "Solicitantes" o las "tercero perjudicadas"), presentaron ante la Comisión

Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, la "Comisión") escritos mediante los cuales solicitaron la intervención de este órgano a efecto de que procediera a resolver las condiciones en materia de interconexión no convenidas entre dichos concesionarios y PEGASO PCS, S.A. DE C.V. Grupo Telefónica, consistentes en las propuestas de tarifas de interconexión referentes al periodo del primero de noviembre al treinta y uno de diciembre de dos mil once, por servicios de terminación móvil y la celebración de convenios modificatorios.

- II. Previamente a los trámites de ley mediante resolución emitida por el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones mediante acuerdo P/200612/290 de fecha 20 de junio de 2012, (en lo sucesivo, la "Resolución"), se determinaron las condiciones de interconexión no convenidas entre Operadora Unefon, S.A. de C.V., Total Play Telecomunicaciones, S.A. de C.V., en lo sucesivo los Solicitantes y Baja Celular Mexicana, S.A. de C.V., Celular de Telefonía, S.A. de C.V., Movitel del Noroeste, S.A. de C.V., Telefonía Celular del Norte, S.A. de C.V. y Pegaso Comunicaciones y Sistemas, S.A. de C.V., (en lo sucesivo, "Grupo Telefónica" o la Recurrente).

"PRIMERO.- Se determinan las condiciones que en materia de interconexión no pudieron convenir los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones denominados: Operadora Unefon, S.A. de C.V., Total Play Telecomunicaciones, S.A. de C.V. y las empresas Baja Celular Mexicana, S.A. de C.V., Movitel del Noroeste, S.A. de C.V., Telefonía Celular del Norte, S.A. de C.V., Celular de Telefonía, S.A. de C.V. y Pegaso Comunicaciones y Sistemas, S.A. de C.V., en términos de los resolutivos Segundo, Tercero y Cuarto de la presente Resolución. Asimismo, como se establece en el artículo 9 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, las obligaciones en materia de interconexión establecidas en la presente Resolución serán eficaces y exigibles para Operadora Unefon, S.A. de C.V., Total Play Telecomunicaciones, S.A. de C.V. y las empresas Baja Celular Mexicana, S.A. de C.V., Movitel del Noroeste, S.A. de C.V., Telefonía Celular del Norte, S.A. de C.V., Celular de Telefonía, S.A. de C.V. y Pegaso Comunicaciones y Sistemas, S.A. de C.V., a partir del día siguiente al que surta efectos legales la notificación de la presente Resolución, por lo que las condiciones de interconexión establecidas, incluyendo las tarifas de interconexión, serán aplicables a partir de la fecha antes señalada a los servicios de interconexión que las partes se prestan.

SEGUNDO.- Dentro de los 10 (diez) días hábiles siguientes al día 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; Operadora Unefon, S.A. de C.V., Total Play Telecomunicaciones, S.A. de C.V. y las empresas Baja Celular Mexicana, S.A. de C.V., Movitel del Noroeste, S.A. de C.V., Telefonía

Celular del Norte, S.A. de C.V., Celular de Telefonía, S.A. de C.V. y Pegaso Comunicaciones y Sistemas, S.A. 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 Tercero y Cuarto. Hecho lo anterior, deberán remitir un ejemplar original o copia certificada de los mismos a esta Comisión Federal de Telecomunicaciones, dentro de los quince (15) días naturales siguientes a la fecha de su firma, para efectos de su inscripción en el Registro de Telecomunicaciones conforme al artículo 64, fracción VII de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

TERCERO.- La tarifa de interconexión que Operadora Unefon, S.A. de C.V. deberá pagarle a las empresas Movitel del Noroeste, S.A. de C.V., Telefonía Celular del Norte, S.A. de C.V., Celular de Telefonía, S.A. de C.V. y Pegaso Comunicaciones y Sistemas, S.A. de C.V., y la tarifa de interconexión que Total Play Telecomunicaciones, S.A. de C.V. deberá pagarle a las empresas Baja Celular Mexicana, S.A. de C.V., Movitel del Noroeste, S.A. de C.V., Telefonía Celular del Norte, S.A. de C.V., Celular de Telefonía, S.A. de C.V. y Pegaso Comunicaciones y Sistemas, S.A. de C.V., por servicios de terminación conmutada en usuarios móviles bajo la modalidad "El que llama paga", será la siguiente:

- Del 1° de noviembre de 2011 al 31 de diciembre de 2011, \$0.3912 pesos por minuto de interconexión.

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

CUARTO.- En la aplicación de la tarifa a que se refiere el resolutivo anterior, las empresas Baja Celular Mexicana, S.A. de C.V., Movitel del Noroeste, S.A. de C.V., Telefonía Celular del Norte, S.A. de C.V., Celular de Telefonía, S.A. de C.V. y Pegaso Comunicaciones y Sistemas, S.A. de C.V., calcularán las contraprestaciones que Operadora Unefon, S.A. de C. V. y Total Play Telecomunicaciones, S.A. de C.V., deberán pagarles por servicios de terminación conmutada en usuarios móviles bajo la modalidad "El que llama paga", según corresponda, 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 período de facturación correspondiente, medidas en segundos, y multiplicar los minutos equivalentes a dicha suma, por la tarifa correspondiente.

QUINTO.- De conformidad con el artículo 3, fracción XV de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se hace del conocimiento de las partes que esta Resolución es impugnable mediante la interposición del recurso de revisión que prevé el título Sexto, capítulo Primero del ordenamiento citado.

SEXTO.- Notifíquese personalmente a los representantes legales de las empresas Operadora Unefon, S.A. de C.V., Total Play Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Baja Celular Mexicana, S.A. de C.V., Movitel del Noroeste, S.A. de C.V., Telefonía Celular del Norte, S.A. de C.V., Celular de Telefonía, S.A. de C.V. y Pegaso Comunicaciones y Sistemas, S.A. de C.V., el contenido de la presente Resolución.”

- III. Por citatorio de fecha 2 de julio de 2012, e instructivo de notificación de fecha 3 del mismo mes y año, se hizo del conocimiento de la Recurrente la Resolución número P/200612/290 de fecha 20 de junio de 2012, emitida por el Pleno de la Comisión.
- IV. Mediante escrito presentado ante la Oficialía de Partes de la Comisión el 7 de agosto de 2012, el C. Oliverio de la Garza Ugarte, en representación de Grupo Telefónica interpuso el recurso administrativo de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (en lo sucesivo, la “LFPA”), en contra de la Resolución número P/200612/290 de fecha 20 de junio de 2012, emitida por el Pleno de la Comisión.
- V. Por acuerdo de fecha 10 de agosto de 2012, la Comisión Federal de Telecomunicaciones admitió a trámite el recurso de revisión interpuesto, señalando que Operadora Unefon, S.A de C.V y Total Play Telecomunicaciones, S.A. de C.V., tienen el carácter de Tercero Perjudicado, concediéndose un plazo de 10 días para que realizará manifestaciones y el término de 5 días para que nombrara perito de su parte en materia de economía de las telecomunicaciones y adicionara preguntas al cuestionario ofrecido por la Recurrente.
- VI. Mediante resolución de fecha 10 de agosto de 2012, emitida por el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, notificada personalmente a la Recurrente, el día 14 del mismo mes y año, y notificada mediante instructivos de fecha 21 de agosto de 2012 a Total Play y a Unefon, se resolvió negar la suspensión solicitada por Grupo Telefónica, por considerar no se satisface el requisito previsto en el artículo 87, fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- VII. El 16 de agosto de 2012, compareció la maestra en economía Mónica Duhem Delgado, como perito designada por la Recurrente, a aceptar y protestar el cargo de perito, a fin de desahogar la prueba pericial en economía de las telecomunicaciones marcada con el numeral XI del apartado de pruebas del escrito por el que la Recurrente interpuso el presente recurso de revisión.

- VIII. El 4 de septiembre de 2012 las tercero perjudicadas presentaron un escrito en el que solicitaron se les concediera una prórroga del plazo establecido en el acuerdo de 10 de agosto de 2012, por un plazo de cinco días hábiles adicionales.
- IX. Por acuerdo de fecha 5 de septiembre de 2012, notificado mediante instructivo de fecha 7 de septiembre de 2012 a las Tercero Perjudicadas, se concedió la prórroga de cinco días hábiles que solicitaron respecto del plazo concedido en el acuerdo de 10 de agosto de 2012.
- X. El 14 de septiembre de 2012 las Tercero Perjudicadas presentaron escrito por el que manifestaron lo que a su interés convino en relación con el recurso de revisión que en este acto se resuelve.
- XI. Por acuerdo de fecha 7 de diciembre de 2012, notificado mediante instructivos de fecha 14 de diciembre de 2012 a la Recurrente y la perito designada por dicha parte, así como a las Tercero Perjudicadas, se concedió un plazo de diez días hábiles a la perito designada por la Recurrente para rendir su dictamen, y concedió a las Tercero Perjudicadas un plazo de cinco días para designar perito de su parte, y adicionar el cuestionario presentado por la Recurrente, con los apercibimientos de ley.
- XII. El 15 de enero de 2013 la perito designada por la Recurrente presentó un escrito en el que solicitó se ampliara el término otorgado para rendir y ratificar su dictamen pericial.
- XIII. Por acuerdo de fecha 18 de enero de 2013, notificado mediante instructivo de fecha 23 de enero de 2013 a la perito de la Recurrente, se concedió una prórroga de cinco días hábiles que solicitaron respecto del plazo concedido en el acuerdo de 7 de diciembre de 2012 para rendir su dictamen pericial.
- XIV. El 30 de enero de 2013 la perito de la Recurrente presentó un escrito en el que rindió el dictamen pericial en materia de economía de las telecomunicaciones.
- XV. Mediante oficio IFT/D03/USI/941/2013 de fecha 19 de diciembre de 2013, la Unidad de Servicios a la Industria del Instituto autorizó a Baja Celular Mexicana, S.A. de C.V., Celular de Telefonía, S.A. de C.V., Telefonía Celular del Norte, S.A. de C.V. y Pegaso Comunicaciones y Sistemas, S.A. de C.V., ceder los derechos y obligaciones de las concesiones de las que eran titulares, a favor de la empresa Pegaso PCS, S.A. de C.V. (en lo sucesivo, "Pegaso PCS"), adquiriendo esta última el carácter de concesionario.

Asimismo, en dicho oficio se resolvió que Pegaso PCS adquirió el carácter de concesionario derivado de las cesiones de derechos en comento, por lo que se dejaron sin efectos las autorizaciones emitidas por la Secretaría a dicha empresa, para prestar servicios de telecomunicaciones en su calidad de filial, afiliada o subsidiaria.

- XVI. Por Acuerdo de fecha 25 de enero de 2017, dictado en el procedimiento relativo al Recurso Administrativo de Revisión, el Instituto otorgó a la Recurrente un plazo para formular alegatos, en término de lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- XVII. Mediante citatorio de fecha 25 de enero e instructivo de 26 de enero, ambos de 2017, se notificó a la Recurrente el Acuerdo de fecha 25 de enero de 2017.
- XVIII. Por oficio de fecha 31 de enero de 2017 se solicitó a la tercero perjudicada aclarar su cambio de denominación, mismo que se notificó por citatorio de fecha 2 de febrero e instructivo del día 3 de febrero, ambos de 2017.
- XIX. Por escrito presentado en Oficialía de Partes del Instituto Federal de Telecomunicaciones el día 2 de febrero de 2017, la Recurrente rindió sus Alegatos
- XX. Con fecha 13 de febrero de 2017, la tercero perjudicada presentó en la oficialía de partes del Instituto Federal de Telecomunicaciones escrito por el que informa el cambio de denominación a AT&T COMERCIALIZACIÓN MÓVIL, S. DE R.L. DE C.V.
- XXI. Por oficio de fecha 22 de febrero de 2017, el Instituto otorgó a la tercero perjudicada un plazo para formular alegatos, en término de lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mismo que fue notificado mediante citatorio del día 23 e instructivo de fecha 24, ambos del mes de febrero de 2017. Transcurrido el término, la tercero perjudicada no presentó alegatos.
- XXII. Mediante acuerdo de fecha 9 de marzo de 2017, otorgó a Total Play, en su calidad de tercero perjudicado un plazo para formular alegatos, en término de lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mismo que fue notificado mediante citatorio del día 23 e instructivo de fecha 24, ambos del mes de marzo de 2017. Transcurrido el término, la tercero perjudicada no presentó alegatos.

CONSIDERANDO

PRIMERO.- 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 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones" (en lo sucesivo el "Decreto"), mediante el cual se creó al 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 fijan 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.

Asimismo, conforme al SÉPTIMO Transitorio del Decreto, los procedimientos iniciados con anterioridad a la integración del Instituto, continuarán su trámite ante éste órgano en términos de la legislación aplicable al momento de su inicio, siendo el Instituto causahabiente de la hoy extinta Comisión.

Además los juicios de y recursos en trámite, continuarán hasta su conclusión conforme a la legislación vigente a la entrada en vigor del presente Decreto.

SEGUNDO.- 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, de conformidad con el artículo 28 párrafo vigésimo primero de la Constitución.

A este respecto, el 10 de septiembre de 2013, quedó integrado el Instituto en términos de lo dispuesto por el artículo Sexto Transitorio del Decreto, mediante la ratificación por parte del Senado de la República de los nombramientos de los Comisionados que integran su órgano de gobierno y la designación de su Presidente.

TERCERO.- De conformidad con el artículo 28 de la Constitución, el Instituto es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en la propia Constitución y en los términos que fijan las leyes.

Para tal efecto, tendrá 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.

En este sentido, el Instituto será independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño e imparcial en sus actuaciones, dictará sus resoluciones con plena independencia; las leyes garantizarán, dentro del Instituto, la separación entre la autoridad que conoce de la etapa de investigación y la que resuelve en los procedimientos que se sustancien en forma de juicio; los órganos de gobierno deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos; sus sesiones, acuerdos y resoluciones serán de carácter público con las excepciones que determine la ley.

El Pleno del Instituto mediante Acuerdo adoptado en su I Sesión, celebrada el 20 de septiembre de 2013, aprobó el *Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones*, mismo que fue publicado en el DOF el 23 de septiembre de 2013, el cual persigue como fin, entre otras cosas, dotar a las Unidades Administrativas de facultades suficientes para conocer de los asuntos competencia del Instituto, a efecto de ejercer las facultades constitucionales y legales que le permitan sustanciar los procedimientos a cargo de éste.

El 14 de julio de 2014 se publicó en el DOF la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, en cuyo artículo 15, fracción X estableció como facultad indelegable del Pleno del Instituto "*Resolver y establecer los términos y condiciones de interconexión que no hayan podido convenir los concesionarios respecto de sus redes públicas de telecomunicaciones conforme a lo previsto en la presente Ley*".

Asimismo, el Pleno del Instituto mediante Acuerdo P/IFT/EXT/270814/209 adoptado en su XXII Sesión Extraordinaria celebrada el 27 de agosto de 2014 aprobó el *Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones*, mismo que fue publicado en el DOF el 4 de septiembre de 2014 (en lo sucesivo el Estatuto), por el cual quedó abrogado el Estatuto Orgánico referido en el párrafo precedente. El Estatuto fue reformado mediante acuerdo publicado en el DOF el 20 de julio de 2017.

De conformidad con el artículo 2, fracción X del Estatuto, el Pleno es el órgano máximo de gobierno y decisión del Instituto integrado por siete Comisionados con voz y voto, incluido su Presidente.

Los artículos 83 y 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo disponen que los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión ante la autoridad que emitió el acto impugnado, el que será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo.

Derivado de que el Pleno del Instituto es el órgano facultado para resolver los desacuerdos en materia de interconexión conforme al artículo 15, fracción X de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y que en el caso la Resolución Recurrída corresponde a la decisión de un desacuerdo de esa índole, emitida en su momento por el Pleno de la entonces Comisión, y siendo el Pleno del Instituto el órgano máximo de decisión dentro del Instituto, conforme al artículo 2, fracción X del Estatuto, el Pleno del Instituto resulta competente para emitir la presente resolución por ser el órgano máximo del Instituto, siendo la autoridad facultada para resolver el recurso conforme a la parte final del primer párrafo del artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo .

CUARTO.- Que esta autoridad es competente para conocer y resolver el recurso de revisión interpuesto por la Recurrente, en términos de lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en relación con los diversos 15, fracción X de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y 2, fracción X del Estatuto.

QUINTO.- Que el recurso de revisión interpuesto en contra de la Resolución Recurrída es procedente en virtud de que no se configura ninguno de los supuestos señalados por el artículo 89 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

SEXTO.- Que conforme a lo dispuesto por el artículo 91 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la autoridad encargada de resolver el recurso podrá: I.- Desecharlo por improcedente o sobreseerlo; II.- Confirmar el acto impugnado; III.- Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; y IV.- Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del Recurrente.

SÉPTIMO.- Que el artículo 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en sus párrafos primero y último establece que la resolución del recurso se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los agravios hechos valer por el Recurrente teniendo la autoridad la facultad de invocar hechos notorios; pero, cuando uno de los agravios sea suficiente para

desvirtuar la validez del acto impugnado bastará con el examen de dicho punto; y si la resolución ordena realizar un determinado acto o iniciar la reposición del procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses.

OCTAVO.- Que la Recurrente hace valer los siguientes argumentos, en síntesis:

En el escrito por el que la Recurrente interpuso el recurso de revisión contra la resolución recurrida, incluyó un apartado de **CONSIDERACIONES PREVIAS**, en el que manifestó esencialmente lo siguiente:

Invocó que el Pleno de la Comisión es competente para resolver el recurso de revisión, de conformidad con el artículo 9-A de la abrogada Ley Federal de Telecomunicaciones, pues tiene autonomía técnica y de gestión para dictar sus resoluciones, por lo que éstas no pueden ser revisadas por los titulares de las secretarías de las que forman parte, como sucede en el caso de la Comisión Federal de Competencia, del Servicio de Administración Tributaria o de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (órganos desconcentrados de las Secretarías de Economía, el primero, y de Hacienda y Crédito Público, los otros dos). Donde existe la misma razón jurídica, debe existir la misma consecuencia de derecho.

Lo anterior no implica que la autonomía de un órgano desconcentrado con autonomía técnica para dictar sus resoluciones signifique que dichas resoluciones no estén sujetas a ningún control. Efectivamente se encuentran sujetas a control de legalidad y de constitucionalidad, ya sea mediante el recurso de revisión ante el Pleno de la Comisión o mediante juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o ante el Poder Judicial de la Federación vía el juicio de amparo.

Concluye que el Pleno de la Comisión es quien deberá resolver el recurso de revisión, en la medida que resulta contrario a toda lógica que la Comisión tenga plena autonomía para dictar sus resoluciones, pero que dichas resoluciones puedan ser revisadas por el titular de la Secretaría de la que forma parte y, por lo tanto, que pudiera ser declarada su inexistencia, nulidad, anulabilidad o revocación de conformidad con el artículo 91 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Incluyó un punto denominado **POLÍTICA PÚBLICA**, en el que señala que estima conveniente mencionar algunas cuestiones de política pública que se considera que deben ser tomadas en cuenta por la Comisión en la elaboración de los modelos de costos.

La buena práctica internacional recomienda reducciones progresivas de las Tarifas de Terminación Móvil (en adelante TTM) y desaconseja disminuciones abruptas.

Al efecto, invoca que en enero de 2002 la Unión Internacional de Telecomunicaciones emitió la "Recomendación UIT-D 16: Reequilibrado de tarifas y orientación a los costos" en la que reconoce la importancia de la estructura tarifaria para el financiamiento de los planes de inversiones y desarrollo de los operadores y recomienda que los ajustes de las tarifas hacia su nivel de costos se realice de manera gradual, a fin de evitar incrementos compensatorios en los precios de otros servicios y efectos adversos sobre el nivel de acceso a los servicios.

Adicionalmente, existen estudios que acreditan con evidencia empírica el hecho de que las reducciones reguladas en las TTM se traducen en el encarecimiento de otros servicios a los clientes finales, a lo que se le conoce como "efecto cama de agua" (de la expresión en idioma inglés "water bed effect").

En julio de 2008, un equipo de *Frontier Economics* dirigido por George Houpis publicó un estudio titulado "Assessing the impact of lowering mobile termination rates" (Analizando el impacto de reducir las tarifas de terminación móvil), en el que se realizaba una profunda evaluación econométrica sobre el impacto que podría tener una disminución agresiva de los cargos de terminación en Europa y se llegaba a la conclusión de que: "La evidencia económica y empírica indica que reducciones drásticas de los TTM muy probablemente reducirán el bienestar de los consumidores europeos. Adicionalmente, no es recomendable basarse en la experiencia de los Estados Unidos como soporte de políticas regulatorias que, en la práctica, conducen a TTM por debajo de costos. Un análisis de los patrones de uso muestra que sólo los usuarios europeos de alto consumo se beneficiarían con tal aproximación¹."

Aunque el informe fue elaborado originalmente para el mercado europeo, sus conclusiones son altamente significativas para la realidad latinoamericana, caracterizada por una gran base de clientes de planes de prepago, preponderantemente de bajo consumo.

En un contexto en que los operadores mexicanos tienen ante sí el reto de incrementar sustancialmente los niveles de penetración para llevarlos a promedios regionales, una política como la implantada por la Comisión va a producir el incentivo inverso, forzando a los

¹ "The economic and the empirical evidence indicate that drastic reductions of MTRs are likely to reduce the welfare of European customers. In addition, relying on the US experience as support of regulatory policies that, in practice, lead to below cost MTRs is not advisable. Analysis of usage patterns shows that only European heavy users would benefit from such an approach".

FRONTIER ECONOMICS, Assessing the impact of lowering mobile termination rates, Julio 2008, p. 12. En: http://www.frontiereconomics.com/Library/publications/Frontier%20publication_MTRimpact.pdf

operadores a concentrar sus operaciones en las áreas de mayor tráfico promedio y a discontinuar planes de prepago de bajo valor, que han pasado a convertirse en no rentables.

La mejor práctica internacional aconseja la implementación de un *glidepath* que evite distorsiones tan severas como la recientemente aprobada por esa Comisión. De hecho en la Resolución P/270507/262, por la que se fijaron las TTM aplicables a las redes móviles del Grupo Telefónica para el período 2006- 2010 la Comisión definió claramente la importancia de adoptar un proceso de ajuste gradual.

Cabe destacar que las TTM resueltas por la Comisión en la citada Resolución P/270507/262 implicaban una reducción en la tarifa nominal de 35% en un período de cuatro años, mientras que la Resolución Impugnada establece una disminución efectiva de la TTM equivalente a 76% nominal (61% por la disminución en el monto nominal de la tarifa y aproximadamente 40% adicional por la eliminación del redondeo en la duración de cada llamada al minuto superior) aplicable de manera inmediata y con efectos retroactivos al inicio de año. Lo que significa el súbito abandono de los criterios establecidos la propia Comisión para fijar las TTM.

La buena práctica internacional recomienda un programa de disminución de cargos que sea predecible e incentive ajustes graduales en las estrategias comerciales.

El establecimiento de cargos tope o por defecto, con vigencia por un período lo suficientemente largo de tiempo (se recomienda un entorno de 4 a 5 años) proporciona incentivos adecuados a los operadores en el mercado. La opción adoptada por esa Comisión, resolver tarifas para un solo año (período de noviembre a diciembre de 2011, en el presente caso), genera una alta incertidumbre en el mercado mexicano y es susceptible de producir efectos de retracción en las inversiones que los operadores competitivos deben desplegar para incrementar su cobertura 3G y 4G.

El modelo aprobado por la Comisión **no presenta el detalle suficiente para permitir su discusión técnica**, ya que como soporte técnico de su modelo, la Comisión ha formulado un conjunto de aseveraciones genéricas en la Resolución Recurrída, en la que constan los valores que ha adoptado para cada uno de los parámetros del modelo. El documento así publicado no permite que los operadores desarrollen sensibilidades que les permitan predecir, con absoluta certeza, cómo reaccionaría el modelo ante modificaciones en los valores de las variables (fundamentalmente aquellas que intervienen en el dimensionamiento de la red). Adicionalmente, valores sumamente relevantes (como los activos que conforman la red) se presentan con un alto nivel de agregación, lo que impide verificar con certeza si es que se ha considerado debidamente todos los costos en que un operador eficiente debería incurrir para

la producción de dicho activo. Esta aproximación se aleja de la mejor práctica desarrollada en la región.

Errores, Deficiencias e Inconsistencias del Modelo de Costos

Invoca el numeral TERCERO de los "Lineamientos para Desarrollar Modelos de Costos al Momento de Resolver sobre Tarifas de Interconexión" (en lo sucesivo, los Lineamientos), publicados en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 2011, y aduce que en el desarrollo de los modelos de costos para la determinación de tarifas de interconexión se debe considerar: (i) La totalidad de los elementos técnicos y económicos de los servicios de interconexión (tipo de tecnología utilizada para el despliegue de red, número de elementos de red, localización de los elementos de red, volumen de tráfico, volumen de la demanda, número de usuarios con cobertura, etc.); (ii) El empleo de una metodología ascendente o ingenieril denominada *Bottom-Up* lo que implica diseñar y dimensionar la red hipotética de un operador eficiente, con la cobertura y capacidad suficientes para atender la demanda, y sobre la cual se estimarán los costos de despliegue y demás elementos de red; (iii) La utilización de un enfoque *Scorched-Earth* (que supone que el diseño de la red eficiente es totalmente hipotético y se desarrolla con base en las características geográficas, topográficas y sociodemográficas específicas del territorio en el que se pretende desplegar la cobertura); y (iv) Una vez diseñada la red, deben calibrarse o ajustarse los resultados con información sobre los elementos de red ya existentes.

Al respecto la Recurrente sostiene que el modelo de costos utilizado por la Comisión y que fue publicado en su página web en abril de 2011, no tiene un módulo de cobertura, ya que no contiene los elementos mínimos necesarios que permitan dimensionar los requerimientos de infraestructura necesarios para diseñar una red hipotética con una determinada cobertura. Luego entonces, el mencionado modelo no puede ser considerado como un modelo *Bottom-Up* como en el que supuestamente refiere la Resolución Recurrída, ni contiene realmente los elementos y metodologías a que se refieren los Lineamientos antes señalados.

En efecto, si bien es verdad que en la parte considerativa de dicha resolución se dice que se trata de un modelo de costos incrementados de largo plazo, de tipo ascendente o *Bottom-Up*, construido a partir de información de tráfico, que permite diseñar una red eficiente que cubre al 90.55% de la población asentada en el 30.97% del territorio nacional, lo cierto es que no es así. El Modelo de Costos carece por completo de algoritmos que permitan estimar las inversiones necesarias para desplegar una red que ofrezca la cobertura de señal y de servicios que debería cumplir el operador eficiente; es decir, no incluye ningún tipo de cálculos que tomen en cuenta la información específica del territorio que debe cubrirse, ni de su extensión

ni de sus características geográficas y sociodemográficas, para determinar el número de antenas y de otros elementos de red necesarios para alcanzar la cobertura que se pretende, menos aún con calidad en el servicio, todo lo cual obliga a concluir que el mencionado modelo es deficiente e inconsistente.

De la revisión del Modelo de Costos se desprende que el modelo dimensiona la red hipotética del operador supuestamente eficiente a partir únicamente de la información del volumen de tráfico, pero sin considerar variables geográficas o de distribución demográfica precisa para alcanzar la cobertura pretendida; es decir, el modelo únicamente dimensiona la red con base en la capacidad necesaria para manejar el tráfico pero sin considerar su cobertura. Con ello, queda de manifiesto la deficiencia técnica de la herramienta utilizada para la determinación del costo de los servicios de interconexión dentro de parámetros aceptables, esto es, que permitan recuperar el costo en el largo plazo y con un margen de utilidad razonable.

Además, un modelo que diseñe integral y correctamente una red, debe incluso contemplar como variables las restricciones de orden legal o reglamentario que pudiesen incidir en la instalación de los elementos de red en una determinada ubicación, ya que, en la práctica, también representan limitaciones ajenas al concesionario que lo obligan muchas veces a configurar su infraestructura de acuerdo a las posibilidades, no sólo materiales, sino también de tipo normativo.

En suma, el modelo de la Comisión se basa en la demanda de tráfico y la capacidad media de una estación base para determinar el número necesario de éstas, pero no toma en cuenta el factor cobertura en la determinación de los costos carece, por tanto, de sustento metodológico, pues no permite distinguir los verdaderos costos de provisión del servicio en la medida en que se incremente dicha cobertura.

Los resultados del modelo no fueron sometidos a un proceso de calibración con información de los elementos de las redes actuales, es decir, considerando la utilización de una tecnología eficiente pero con una arquitectura de red que tomase en cuenta los elementos de red ya existentes, como tal debía haberse hecho de conformidad con lo establecido en los multicitados Lineamientos, con ello se reitera no sólo su deficiencia técnica, sino su ilegalidad.

Las deficiencias metodológicas del modelo que utiliza la Comisión impiden representar en forma adecuada las economías de escala. Por una parte, porque el modelo no cuenta con un módulo de cobertura, y por otra, porque al establecer los supuestos para realizar las estimaciones se ignora por completo la elevada concentración que presenta el mercado mexicano. En efecto, en el modelo ascendente (*Bottom-Up*) que refiere la Resolución

Recurrida, coexisten cuatro operadores representativos con igual participación de mercado (25% cada uno), sin considerar que, entre todos los países del mundo que han abierto las telecomunicaciones a la competencia, el mercado mexicano es el caso práctico más alejado y opuesto a dicha distribución hipotética, pues en la realidad existe un solo operador que por sí mismo detenta cerca de tres veces la cuota de mercado del mencionado operador hipotético (que percibe más del 70% de los ingresos generados en la industria); en tanto que el más grande sus competidores apenas alcanza la mitad del volumen de tráfico propuesto para el operador hipotético eficiente.

De ahí que resulta por demás arbitrario e inadecuado que en el caso mexicano se pretenda representar a un operador hipotético representativo que cuente con el 25% de participación, cuando en la práctica se dan circunstancias tan alejadas que producen graves distorsiones en el mercado, provocando que la tarifa de interconexión resultante del modelo de costos genere a favor del incumbente un margen de utilidad muy por encima de sus costos, mientras que los demás operadores no logran siquiera recuperarlo, aun suponiendo que su operación es tan eficiente como lo exige el modelo de operador eficiente.

La aplicación de una tarifa con base en costos, simétrica e igual para todos los operadores, sólo se justifica cuando la competencia ha reducido las diferencias de las cuotas de mercado de cada operador, de forma tal que la participación de mercado que se utiliza para modelar los costos del operador eficiente resulte representativa de los operadores existentes en el mercado. La simetría de la tarifa de interconexión debe ser el resultado de que los operadores en el mercado alcancen una escala de operación similar a la que se le exige al operador eficiente modelado y para ello se requiere que los operadores con un tamaño relativamente reducido, como los son todos y cada uno de los competidores de Telcel en México, tengan oportunidad de crecer.

Por último, en cuanto hace a los valores con los que se alimentó el modelo de costos, la Comisión expone en la Resolución Recurrída que esto se hizo conforme a volúmenes de tráfico provenientes de un solo operador, aunque contradictoriamente aduce después que la información se obtuvo de Global Wireless Matrix.

Cualquiera que hubiese sido el caso, la Comisión debió requerir la información de todos los concesionarios en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 68 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Por lo anterior, resulta inexplicable (pero especialmente infundado e improcedente) que la Comisión pretenda aplicar modelos de costos con información hipotética o derivada de un

solo operador que carece de los elementos que el propio artículo 68 de la Ley Federal de Telecomunicaciones indica que deben utilizarse para conocer la operación y explotación de los servicios de telecomunicaciones.

Los resultados del estudio encomendado a la Consultora *Analysys Mason* para la formulación del modelo de costos aplicable al período 2012 demuestran, entre otras cosas, diversas inconsistencias del modelo 2011 utilizado por la Comisión al emitir la Resolución Recurrída.

A finales del mes de abril del 2012 la Comisión sometió a consulta pública el nuevo modelo de costos formulado por la consultora *Analysys Mason*. De la revisión de este último modelo de costos resulta claro que los cambios introducidos, con independencia de la forma y los valores específicos utilizados, cubren la mayor parte de las deficiencias metodológicas señaladas en el recurso de revisión.

La Recurrente refiere que el modelo elaborado en 2012 por *Analysys Mason* considera los siguientes elementos: Incorpora los elementos metodológicos necesarios para que el dimensionamiento de la red considere una cobertura determinada; La capacidad de la red ha de dimensionarse teniendo en cuenta todo el tráfico cursado, no únicamente el facturable como lo hace el modelo 2011 que utiliza la Resolución Impugnada; El nuevo modelo ajusta la proporción de tráfico en hora cargada del modelo a un porcentaje más acorde con lo que la experiencia internacional sugeriría para un mercado como el mexicano; Se introduce un factor de uso para los transceptores de las antenas (TRX), cuando el modelo inicial de la Comisión no parecía incluirlo; Aumenta la proporción de cobertura en carreteras, en línea con los señalamientos realizados por Telefónica en sus impugnaciones y corrigiendo el Modelo 2011 que tenía una cobertura carretera insignificante. El modelo de *Analysys* asume la cobertura de aproximadamente 46.000 km de carretera adicionales a los ya cubiertos por las BTS destinadas a cubrir los la población; Actualiza los precios para los equipos a la fecha de construcción del modelo a diferencia del modelo anterior que tomaba como referencia valores de años anteriores sin actualizar; Incluye diversos equipos y elementos de red que fueron omitidos en el Modelo 2011.

Lo anterior implica, sin que ello genere reconocimiento o consentimiento alguno sobre los supuestos que se incorporaron al proyecto de modelo de costos 2012, que la propia autoridad ha reconocido que el modelo 2011 carece de una serie de requisitos fundamentales y necesarios para la determinación adecuada de las tarifas de interconexión; lo que obliga a concluir que este modelo fue elaborado deficientemente y, por tanto, las tarifas derivadas del mismo son por consiguiente erróneas y se apartan por completo de aquellas que

resultarían en el supuesto de que hubiesen sido incorporados los elementos, variables y metodologías que fueron omitidas al formular el modelo.

Como ejemplo, señala que si se aplicase la metodología utilizada en el modelo de costos desarrollado por la consultora *Analysys Mason*, tal cual se encuentra establecida, pero modificando únicamente la variable consistente en la cuota de mercado del operador hipotético del 33% que se encuentra ahí representado a la del 12.5% que es la participación que tiene la Recurrente en la realidad (medida en base a ingresos), se obtendría una tarifa de interconexión superior al doble de la que se obtiene al aplicar el modelo 2011, lo cual acredita de manera contundente que este último carece de sustento fáctico y no responde a las exigencias metodológicas que si contiene el estudio de *Analysys Mason*.

La tarifa de interconexión a que se refiere la Resolución Recurrída ha generado en la práctica en la que se privilegia al operador con poder sustancial en el mercado relevante de la telefonía móvil, al permitirle obtener un importante margen de utilidad (que conservadoramente hablando podría representar un diferencial de cuando menos 30% de utilidad), al tiempo que a los demás operadores móviles no se le permite siquiera la recuperación de sus costos bajo las mismas condiciones de eficiencia operativa que exige el modelo, imponiendo así a tales concesionarios medidas equiparables a las de una expropiación, además de colocarlos en condiciones de mercado claramente desfavorables en las que resulta imposible competir equitativamente.

La realidad del mercado mexicano justifica la aprobación de una tarifa asimétrica.

En los Lineamientos, se defiende el establecimiento de un cargo simétrico sobre la base de un modelo costo incremental de largo plazo para un operador eficiente.

Los reguladores de países europeos establecen una Posición Común respecto a que los cargos de terminación en redes móviles deben orientarse a costos eficientes en el tiempo y, en esa medida, converger hacia valores simétricos y recíprocos para todas las redes. En la página 82 del documento se afirma lo siguiente:²

"Bajo ciertas circunstancias cargos de terminación asimétricos podrían justificarse para tomar en consideración condiciones diferenciadas de asignación de espectro o para incentivar el crecimiento de un nuevo entrante en el mercado, que sufre de una falta de escala en atención a una entrada tardía en el mercado cuando tal promoción de competencia sea justificada y

² Recomendación (2009/396/CE) de la Comisión de las Comunidades Europeas, "Sobre el tratamiento normativo de las tarifas de terminación de la telefonía fija y móvil en la UE", 7 de mayo de 2009.

necesaria. De hecho, las tarifas de terminación móvil asimétricas permiten mayores utilidades esperadas en el corto plazo y fortalecen la posición relativa competitiva de los operadores de redes móviles autorizados a cobrar mayores TTM, y con ello conducen a mayor competencia en el largo plazo en beneficio de los usuarios finales."

El mercado mexicano se encuentra en efecto altamente concentrado, ha sufrido y continúa sufriendo, de distorsiones exógenas a los entrantes que impiden que éstos puedan competir en pie de igualdad con el operador incumbente. Especial mención merece el hecho de que, en punto a la política misma de interconexión, Radiomovil Dipsa, S.A. de C.V. (en lo sucesivo, "Telcel") haya logrado en el curso de los últimos diez años bloquear efectivamente todo intento de interconexión directa de sus competidores, imponiendo sobre éstos la obligación de asumir el costo adicional que supone la interconexión indirecta a través de Teléfonos de México, S.A.B. de C.V. (en lo sucesivo, "Telmex")- Esta sola circunstancia supone en los hechos que, allí donde Telmex adquiriría (por virtud de la Resolución de Cargos) el derecho de pagar un cargo de \$0.39 a sus competidores, éstos deberán compensar al Grupo Telmex-Telcel con una cifra superior, resultante de agregar a dicho cargo la compensación por tránsito conmutado que tiene derecho a cobrar Telmex.

El criterio sostenido por la Comisión por mucho tiempo fue el de regular asimétricamente en razón de que las tarifas de interconexión deben ser recíprocas más no simétricas. Lo anterior quedó plasmado en diversas resoluciones del Pleno de la Comisión, de las cuales se citan tres ejemplos: (i) Telmex - Megacable de 27 de noviembre de 1998, mediante acuerdo P/271198/0283; (ii) Axtel - Grupo Telefónica de 27 de mayo de 2007, mediante acuerdo P/230507/262; y (iii) Avantel -Telcel de 2 de abril de 2009, mediante acuerdo P/EXT/020409/33.

De estas resoluciones se desprende que la autoridad consideró, en todo momento, la incidencia de Telmex y Telcel en el mercado. Es decir, la Comisión regulaba de manera permanente al operador con poder sustancial en el mercado, haciendo notoria la asimetría tarifaria reconociendo diferenciales de costos unitarios en beneficio de los operadores entrantes en búsqueda de consolidar un mercado en competencia. Sin embargo la Comisión abandonó en fechas recientes dicho criterio sin dar la más mínima explicación al respecto.

La Comisión considera que la regulación mexicana no le habilita a fijar cargos asimétricos en tanto la Comisión Federal de Competencia (en lo sucesivo, la "Cofeco") no haya declarado la dominancia de Telcel en el mercado de terminación móvil y dicha declaración haya quedado firme. Al respecto, con independencia de que dicho operador (Telcel), a la presente fecha, ya fue declarado reiteradamente por la Cofeco como agente económico con poder sustancial en el mercado relevante de la telefonía móvil, según se desprende de la resolución emitida en el recurso de reconsideración interpuesto en contra de la resolución

dictada en el expediente DC-07-2007 del índice de dicho órgano desconcentrado, es inverosímil que la Comisión no esté facultada para fijar tarifas asimétricas si anteriormente lo ha resuelto así de manera sistemática, es decir, en múltiples ocasiones ha determinado tarifas asimétricas aun cuando ni Telmex, ni Telcel contaban con las declaratorias firmes de poder sustancial en diversos mercados. Por otro lado, a efecto de que la Comisión cumpla con su deber legal de fomentar una sana competencia, como lo establece el artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, debe reflejar en sus resoluciones la incidencia de Telcel, como un hecho público y notorio, y abstenerse de resolver tarifas de interconexión de los demás participantes del mercado móvil hasta en tanto se defina el tratamiento regulatorio aplicable a dicho operador que de facto y legalmente reconocido como dominante, independientemente de que se haya o no confirmado la resolución que así lo determina.

A mayor abundamiento, con total independencia de que a la fecha se encuentre o no firme la declaratoria de poder sustancial a cargo de los operadores dominantes y del alcance que deba darse a lo preceptuado por el artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, de cualquier forma no es verdad que la Comisión carezca de facultades para establecer tarifas asimétricas, pues suponiendo sin conceder que fuera válida la determinación de tarifas con base en un modelo de costos la Comisión tendría necesariamente que establecer tarifas asimétricas, ya que es evidente la excesiva concentración de mercado en un solo operador y, por ende, los diferenciales de costos unitarios entre Telcel y el resto de los competidores. Por tanto, si la tarifa se encuentra fijada con base en costos y si los costos de los operadores son significativamente distintos entre sí, luego entonces, por mayoría de razón, deben ser también distintas y por ende, asimétricas las tarifas impuestas a los operadores.

Dado que el modelo de costos para terminación móvil de la Comisión dimensiona un operador eficiente en un mercado competitivo en el que participan 4 operadores (cada uno de los cuales tiene un 25% de cuota), sería perfectamente posible que esa autoridad corrigiera los resultados del modelo considerando la cuota representativa del resto de los operadores en el mercado y fijando un tiempo de ajuste que pudiera permitir a los competidores de Telcel alcanzar gradualmente los mismos niveles de eficiencia de los que disfruta dicho operador. Una aproximación de esta naturaleza es consistente con un programa de reducción gradual.

En conclusión, la Recurrente señala que:

- La implantación de una reducción tan agresiva de las tarifas de interconexión como la resuelta por la Comisión, sin considerar un programa de disminución progresiva, puede

producir efectos muy severos en el crecimiento de la penetración en el mercado y disminuir sensiblemente el bienestar de los consumidores mexicanos.

- La fijación de un valor tan bajo, únicamente para el período comprendido entre el 1 de noviembre y el 31 de diciembre de 2011, genera alta incertidumbre en el mercado mexicano sobre los valores que regirán a partir del año 2012 y puede afectar el despliegue de nuevas redes en zonas de menor densidad poblacional y, en particular, de redes 3G.
- Si bien los Lineamientos han sido materia de comentarios, la forma en que se desarrolló el modelo en el que se basa la Resolución recurrida no pudo ser materia de una discusión técnica profunda ni cumple con las disposiciones establecidas en los Lineamientos.
- Las circunstancias propias del mercado mexicano recomiendan la implantación de un cargo asimétrico, al menos en tanto no se corrijan de modo efectivo distorsiones que afectan el normal desarrollo de la competencia en telecomunicaciones.

El modelo de costos debería incluir información real de las empresas

Finalmente como se mencionará a lo largo de diversos agravios del presente escrito, se estima que, en el supuesto que esa Comisión utilice un modelo de costos para determinar las tarifas de interconexión, éste deberá de valorar los costos reales en los que incurren las empresas para proveer el servicio de interconexión. En razón de lo anterior, la Recurrente solicitó que se le concediera la suspensión a que se refiere el artículo 87 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo respecto del resolutivo tercero y quinto de la Resolución recurrida por cumplirse con los requisitos señalados en el mismo.

Ahora bien, la Recurrente sostiene en el apartado correspondiente a AGRAVIOS, sustancialmente lo siguiente:

AGRAVIOS RELACIONADOS CON EL MODELO DE COSTOS RESPECTO DEL RESOLUTIVO TERCERO.

PRIMERO. El Modelo de Costos asigna valores arbitrarios a las distintas variables que lo integran, lo que implica que la Resolución Impugnada adolezca de una debida fundamentación y motivación, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 3, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En efecto, la Comisión en el Modelo de Costos asigna valores arbitrarios y sin justificación a las distintas variables que integran el mismo, por lo cual la Resolución Impugnada infringe los requerimientos de fundamentación y motivación, así como es incongruente desde un punto de vista interno, con lo que se viola lo dispuesto en el artículo 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y 16 constitucional.

De igual manera, la Resolución Recurrída viola en perjuicio de la Recurrente el contenido y alcance de la garantía de audiencia previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La garantía de seguridad jurídica no se respetó al elaborarse el Modelo de Costos al contravenirse el artículo 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La Comisión al momento de crear el Modelo de Costos:

- 1) Fue omisa en establecer las causas, razones, motivos y circunstancias del por qué utilizó dicho modelo, así como el porqué de los diversos modelos existentes en la ciencia económica para determinar las tarifas que pretendió fijar, consideró utilizar el denominado costo incremental a largo plazo con un modelo ascendente (Bottom-Up) de una red hipotética de un operador eficiente, y no otros.
- 2) Fue omisa en llevar a cabo la diversidad de estudios económicos y financieros a fin de determinar los diversos elementos que deberán integrar dicho modelo, a efecto de poder arribar a la determinación de tarifas que se adecúen a la industria específica de que se trate.
- 3) Confunde los costos directos e indirectos de una empresa al pretender aplicar el Modelo de Costos, sin que medie una debida motivación al respecto, razón por la cual dicho modelo resulta a todas luces desapegado a la realidad de la industria de las telecomunicaciones.
- 4) Efectúa razonamientos para sustentar que las tarifas por encima de los costos en que se incurre por la prestación del servicio de terminación de llamadas en la red local de la Recurrente, inhibe la sana competencia entre los operadores y no promueve un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, lo que carece de todo sustento jurídico.
- 5) Establece que una tarifa por encima del costo de proveer el servicio es un costo innecesario en el que incurre el demandante del servicio, y afirma dogmáticamente

que por lo mismo ésta es trasladada al usuario final. Lo anterior no es así, debido a que la tarifa que se fije por dicha contraprestación debe ser aquella considerada justa, ya que de lo contrario, como acontece en el caso que nos ocupa quien se beneficie con las tarifas fijadas por esa Comisión son las Tercero Perjudicadas, toda vez que en modo alguno va a repercutir las mismas al usuario final (en específico aquellas pagadas de noviembre a diciembre de 2011, pues la facturación del mes de diciembre se hizo dentro de los primeros cinco días de enero de 2012, es decir, con anterioridad a la notificación de la resolución recurrida). Propiamente, la Comisión no determina, ni señala, ni funda, ni motiva un posible traslado de beneficios tarifarios a los usuarios finales, lo que deja en entredicho la vinculación de la reducción de tarifas de interconexión con el interés general.

- 6) Motiva su modelo estableciendo que el mismo utiliza proyecciones que determinan tarifas hacia el futuro, y resulta que con el mismo esa Comisión determina tarifas de periodos pasados (noviembre a diciembre 2011).
- 7) Toma en consideración a un operador eficiente "representativo", es decir, dicho modelo no tiene fundamento en los costos propios de la Recurrente, sino en los que incurre dicho operador ficticio, cuyas características fueron arbitrariamente determinadas por la Comisión y no guardan proporción alguna con las características reales y efectivas de los operadores existentes en el mercado mexicano.
- 8) Omite señalar las causas, razones, motivos y circunstancias del porqué únicamente tomó en consideración aquellos costos que son originados por la provisión de un incremento específico en el servicio de terminación de llamadas en redes de telefonía móvil, descartando de manera contraria a derecho y a la naturaleza del modelo que esta adoptó todos aquellos costos relacionados directa o indirectamente con el servicio a que se viene haciendo referencia.
- 9) Omite señalar las causas, razones, motivos y circunstancias del porque a su parecer, todos los activos son remplazados al final de su vida útil y que método de depreciación de los activos debe reflejar fielmente la disminución de su valor económico a través del tiempo.
- 10) Vulnera la legislación aplicable al establecer un operador representativo que cuenta con el 25% de participación en el mercado¹⁴, ya que en México no existe una distribución entre operadores del mercado de telefonía celular como lo pretende

hacer esa Comisión, situación esta última que hace a todas luces inviable e inaplicable, a la Recurrente, el modelo económico de referencia.

- 11) Omite señalar las causas, razones, motivos y circunstancias del por qué a su parecer considera que la tecnología GSM (*Global System for Mobile Communications*), es eficiente, y los criterios que utilizó para medir esa eficiencia.
- 12) Es incongruente al pretender construir un modelo de abajo hacia arriba (*Bottom-Up*), es decir a partir de una estimación de demanda de servicio, cuando mediante el mismo se están determinando tarifas del pasado (de noviembre a diciembre de 2011), ya que los costos de provisión de dicho servicio ya existían.
- 13) Es incongruente al establecer que los precios de los equipos que conforman la red de su operador eficiente son actuales, pues con dichos precios pretende fijar tarifas de periodos pasados. Además, omite hacer señalamientos sobre la inclusión, pasada, presente o futura de nuevas tecnologías para la implementación de nuevos servicios en un sector que evoluciona constantemente. La falta de cohesión en el establecimiento de precios es tal que cuando pretende justificar la determinación del monto de la inversión total remite a información publicada por el Órgano Regulador de las Telecomunicaciones en Francia pero no refiere a qué periodo o a qué elementos se refiere dicha información.
- 14) Omite señalar las causas, razones, motivos y circunstancias del porque señala que los costos operativos (opex) equivalen al 15% de la inversión total, con lo cual no hace más que desconocer totalmente la teoría económica y la situación real de la Recurrente pues ni siquiera establece un margen adecuado de medición de la PTU pagada a los trabajadores como parte de sus costos operativos.
- 15) Asume indebidamente que el operador eficiente invierte en activos, despliega su red y llega al nivel eficiente de tráfico (equivalente al 25% del tráfico total) desde el momento cero; esto es, sin solución de continuidad. Como resulta evidente, este es un supuesto de hipereficiencia que no se condice con la realidad de ningún operador. El modelo debería corregirse, en cualquier caso, para reconocer la existencia de un lapso de tiempo (de entre 8 meses y 1 año) entre la adquisición de los elementos de red y su efectiva operación. Durante este lapso, el costo de capital asociado debería ser materia de reconocimiento. Además, por simple congruencia el modelo debería considerar un período de evolución hasta que el operador pueda razonablemente aspirar a gestionar el 25% del tráfico total en el mercado.

- 16) Subestima el costo de algunos activos, ya que esa autoridad ha tomado el precio de algunos de los componentes de red directamente del modelo elaborado por los reguladores francés o británico, sin embargo, esta aproximación es errónea y produce subestimaciones importantes para algunos de los activos que forman parte de las redes de los operadores mexicanos. La razón de la subestimación es evidente: los operadores latinoamericanos operan en realidades geográficas complicadas, con vías de comunicación deficientes y bajas densidades poblacionales. Como resultado de esta realidad, los costos de instalación (que comprenden no sólo la ingeniería de detalle, sino también el acarreo) son sustancialmente más altos en Latinoamérica que en Europa. Por lo demás, es notorio cómo los costos en Euros adoptados por *Arcep* en el año 2009 han sido tomados directamente por esa autoridad, sin realizar los ajustes por inflación que deberían realizarse dado el tiempo transcurrido.
- 17) Considera un valor de 8% como aceptable para el parámetro "porcentaje de tráfico en hora pico" ya que dicho factor en apariencia es consistente con el utilizado por el regulador británico; sin embargo, este valor difiere sustancialmente del porcentaje de tráfico en hora cargada que la compañía soporta actualmente su red, el que es del orden de 10,4 %. Los reguladores en Francia y en el Reino Unido han considerado en sus modelaciones una reducción paulatina en el porcentaje de hora cargada, consistente con la expansión de la teledensidad. En este contexto, sin embargo, no llega a explicarse cuál es la razón por la que esa autoridad ha decidido utilizar un factor de 8% en lugar de usar los factores superiores a 9% que tanto *Arcep* como *Ofcom* han considerado válidos para niveles de teledensidad semejantes a los que actualmente tiene el mercado mexicano. La mejor aproximación es obtener dicha información mediante datos históricos de los operadores.
- 18) Dimensiona indebidamente la distribución poblacional del País, lo hace conforme al Censo de Población y Vivienda para 2005, aún y cuando para el momento de la emisión de la Resolución Impugnada ya se contaban con datos estadísticos del Censo para 2010, lo que evidencia una defectuosa motivación.

En consecuencia, el modelo considera una población en México de 109'219,931 cuando el último censo de población del INEGI ha mostrado que México es un país de 112 millones de habitantes.

- 19) No existe ningún fundamento para los días anuales de hora pico, variable que la fijan en 250 días cuando los datos reales de la Recurrente son de 235 días.

La capacidad promedio de *Erlangs* por sector (la capacidad de una radiobase) la establece esa Comisión en 6.58 cuando en la resolución de octubre del 2010 la estableció en 5.48 *Erlangs*. Es importante señalar que no se explica porque el cambio pero esta variable es muy sensible en el modelo.

La relación de intentos por llamada esta en 1.1, cuando la realidad de la Recurrente es de 1.8.

El tiempo de ocupación efectiva de la red por cada llamada esta subestimado porque no considera los tiempos de espera que transcurren desde la marcación del cliente hasta la contestación de la llamada cuando éstas son completadas, ni los tiempos de espera hasta que se cortan las llamadas no completadas.

En adición a los anteriores vicios, la Resolución Impugnada resulta ilegal, toda vez que la Comisión alimenta el mencionado modelo con valores determinados de manera arbitraria, injustificada y contradictoria.

Numeral II del Primer Agravio. Modelos de Costos Incrementales de Largo Plazo.

En el numeral II del Primer Agravio la Recurrente señala que de acuerdo con la propia Comisión, el **Modelo de Costos Incrementales de Largo Plazo** es un mecanismo que permite conocer los costos en los que incurriría una empresa eficiente por la prestación de los servicios de interconexión.

En este punto, conviene precisar que el modelo de costos elaborado por la Comisión se basa en el modelo de costos elaborado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para resolver diversos desacuerdos de interconexión, el cual tuvo su génesis en dos estudios previos: i) el primero es el análisis del modelo de costos contratado por esa Comisión en el año 2005 a la empresa de consultoría *Analysys*, al que se le "actualizó" información y se introdujo el concepto de operador "representativo" y ii) el segundo en la metodología desarrollada por *Wik Consult*, lo cual según dicha dependencia genera un método de valuación más transparente, y en el que se incorpora la depreciación económica de la red a través de anualidades ajustadas, tanto por cambios en la demanda de los servicios como en el valor de los activos.

Ni el estudio de *Analysys* ni el elaborado por *Wik Consult* fueron proporcionados a la Recurrente a fin de que pueda apreciar la veracidad y suficiencia de dicha metodología, limitándose a referenciar la página de Internet de dichas empresas. Esta omisión afecta

sustancialmente las defensas de la Recurrente en el desacuerdo de interconexión, por lo que trasciende tal vicio a la Resolución Impugnada por estar la misma fundada en un documento diverso que no le fue entregado a la Recurrente dejándola en completo estado de indefensión.

En el **numeral III del Primer Agravio** la Recurrente sostiene que los siguientes puntos:

- a) Señala que una vez hecha la estimación del número de suscriptores, se utilizan una serie de parámetros para estimar las siguientes variables del Modelo a partir de las cuales se estimarán las dimensiones de los distintos elementos de red: i) minutos de salida por suscriptor por mes, es decir la suma de todos los minutos de todas las llamadas originadas por cada suscriptor; ii) minutos de entrada por suscriptor por mes, es decir la suma de todos los minutos de todas las llamadas recibidas por cada suscriptor; iii) porcentaje de minutos locales del total de minutos de salida; iv) porcentaje de las llamadas locales del total de minutos de entrada, y v) el porcentaje de llamadas "intrared" del total de llamadas de salida. El problema de motivación del modelo y de falta de congruencia interna comienza precisamente en la asignación de valores a estos parámetros. Como justificación de los valores de la Comisión se ofrece una tabla en donde junto al valor asignado se contiene una explicación de su origen, misma que es del todo insuficiente para justificar la veracidad de los mismos e inclusive es contradictoria con otros parámetros empleados en el Modelo de Costos.

La Comisión afirma en la página **31** que los minutos de salida y entrada por usuario son estimados con base en "la información de una empresa y se realizan proyecciones de crecimiento", sin embargo, no se presenta en el modelo de costos el texto de dicha información ni de las proyecciones ni se justifica el por qué la misma se considera la fuente más confiable para determinar los minutos de salida, máxime que se trata en esencia de calcular los mismos para periodos que ya han transcurrido (**1 de enero de 2011 al 19 de julio de 2011**) y que por lo tanto podrían ser determinados con base en información real (en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y el artículo 95 del Reglamento de Telecomunicaciones que prevén se solicite información actual a los operadores en lugar de proyecciones. Sostiene que existe contradicción entre las fuentes empleadas, es decir, entre las establecidas en el texto y la Tabla 2 de la Resolución Recurrída en la página **31** y la tabla que aparece en la página **47** del Anexo, contradicción interna que viola los principios del artículo 16 de la Constitución, ya que por una parte se afirma que los minutos entrantes y salientes por usuario se obtienen de una proyección basada en la información de un operador y por la otra se establece que esta misma información se obtiene a partir de la información reportada por Merrill Lynch.

La Resolución Recurrída y el modelo de costos utilizado señalan los minutos de salida y entrada se obtuvieron con base en datos históricos. Los datos sobre minutos que tiene Merrill Lynch así como esa autoridad son datos de minutos facturados y no reales. Ni la Resolución Recurrída ni el modelo explican cómo cambian los minutos facturados a minutos reales; no explican ni el proceso ni los factores de ajuste, ni cómo llegaron a ellos.

Concluye que existe la necesidad por parte de la Comisión de determinar las tarifas de interconexión tomando en consideración información real y actualizada, a efecto de conseguir fijar la tarifa de interconexión adecuada a cada caso concreto.

- b) Los minutos de entrada son también producto de una estimación de Merrill Lynch, pero aquí añade una relación entre minutos de salida por minutos de entrada del 93%. Al igual que en el caso anterior, no es claro cuáles son los documentos de Merrill Lynch a los que alude la Resolución Recurrída ni la fuente para estimar la mencionada proporción de 93%. Más aún, del análisis de la resolución y del modelo de costos publicado por la Comisión no se desprende que este porcentaje haya sido efectivamente considerado en la determinación de los minutos por usuario.

Invoca el párrafo Tercero del Anexo 2 (Resolutivos) de los Lineamientos publicados por la Comisión el 12 de abril de 2012, sin embargo, del análisis efectuado al modelo de costos como a sus anexos técnicos la Recurrente no encuentra evidencia de que se haya aplicado efectivamente un modelo "*Scorched Earth*", ni que se haya utilizado información sobre la topografía mexicana y la distribución poblacional que se observa en este mercado.

- c) Como fuente del porcentaje de llamadas locales se ofrece una estimación de mercado de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico ("OCDE"); misma que en ningún momento es presentada a la Recurrente para efectos de confirmar su veracidad o suficiencia para efectos de medir las llamadas locales que ya ocurrieron durante los meses de **enero a julio de 2011**.

El Modelo de Costos también requiere de una estimación de llamadas "intrared" (llamadas de un usuario de la Recurrente a otro usuario del mismo grupo). Ésta estimación también encuentra fundamento en un supuesto de mercado de la OCDE, cuyo documento origen no fue proporcionado a la Recurrente, por lo que queda en total estado de indefensión. Adicionalmente, la proporción estimada (47% para 2011) no corresponde al porcentaje observado para usuarios de la Recurrente ni se ofrece una explicación de la idoneidad de ese supuesto para incorporarlo en el modelo de costos desarrollado por la propia Comisión.

- d) Un supuesto adicional es la estimación de la duración promedio por llamada. En este caso, el modelo de costos de la Comisión en la Resolución Recurrída considera tres diferentes tipos de llamada dentro de las que se incluye de teléfono fijo a móvil y se utiliza una vez más un supuesto de mercado de la OCDE (de nivel bajo) para asignar una duración promedio de 1.5 minutos por llamada. El documento en el que se contiene dicho supuesto no fue proporcionado a la Recurrente y la Comisión en el modelo de costos no expuso las razones por las cuáles este supuesto encuadra en la realidad del mercado mexicano.

Finalmente, en la elaboración del Modelo de Costos la Comisión nunca emitió memoriales de cálculo para las estimaciones de los números de llamadas por año. Todo lo anterior resulta en una violación a los principios de adecuada motivación y congruencia interna de la Resolución Recurrída que resulta violatoria del artículo 16 de la Constitución y que además deja a la Recurrente en estado de indefensión.

- e) El Modelo de Costos nuevamente modifica el supuesto del "operador eficiente" o "representativo" y lo convierte en un operador de tamaño "medio". El empleo de un "operador de tamaño medio" es el fundamento para excluir del Modelo de Costos a las zonas rurales, a pesar de que las mismas representarían el 69.03% del área geográfica del país en términos de la propia Resolución Recurrída. Más aún, con base en la información censal del Censo 2005 de INEGI, que la Comisión utiliza como fuente en la Resolución Recurrída, la población urbana representa sólo el 76% de la población total, por lo que para alcanzar una cobertura de señal para el 90.55% que supone la Comisión se requiere necesariamente cubrir otro 14.5 % de la población total y que vive en zonas rurales; es decir se requiere dar cobertura de señal a cerca del 60% de la población rural. Esta falta de congruencia en las características del operador al interior de la Resolución Recurrída resulta una vez más en una violación al principio de adecuada motivación que deben tener todos los actos de autoridad.

La Resolución Recurrída en ningún momento presenta las fuentes o fundamentos de la Comisión para determinar: i) si los elementos mencionados constituyen la totalidad de los elementos de una red de telefonía móvil, y ii) si los elementos seleccionados son los únicos necesarios para prestar los servicios de interconexión, y iii) que los costos de interconexión y adquisición de enlaces dedicados y de Larga Distancia son los mismos para Telcel que para los demás operadores, cuando es público en el sector que Telmex ha permitido a Telcel llevar a cabo toda la interconexión nacional en un número de puntos sustancialmente inferior a los que tuvieron que construir los demás operadores con vocación nacional y cuando la Comisión desconoce por completo los cargos que Telmex hace a Telcel por el uso de

infraestructura ya que Telmex se ha negado a presentar contabilidad separada con base en estándares internacionales y se limita a presentar información tan general que resulta imposible para la Comisión confirmar a partir de ella que Telmex ha dado trato igualitario a Telcel que al resto de los operadores. Las mencionadas omisiones por parte de la Comisión en el modelo de costos constituye en sí misma una ausencia de motivación conforme al artículo 16 de la Constitución puesto que ésta omite el indicar cuales fueron las razones o motivos que tuvo para estimar el número y características de los elementos de red.

En resumen, todo el Modelo de Costos elaborado por la Comisión se encuentra sustentado en la existencia de una empresa que no existe en la realidad. Siendo que lo que tenía que hacer la autoridad al elaborar el Modelo de Costos era calcular las tarifas de interconexión entre las Tercero Perjudicadas y la Recurrente, es así que, carece de lógica el emplear los supuestos costos en los que incurre dicho operador inexistente para fijar estas tarifas de interconexión. Adicionalmente, la Comisión en la elaboración del Modelo de Costos proporciona dos definiciones distintas de lo que es un operador "eficiente" o un operador "representativo", lo cual vicia al Modelo con falta de congruencia desde el punto de vista interno y, por lo tanto, es violatoria de los principios de debida fundamentación y motivación consagrados en el artículo 16 de la Constitución, mismos que son adoptados en la legislación secundaria por el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El Modelo de Costos no proporciona razones o motivos para emplear los valores que utiliza, cita fuentes de documentos que nunca le fueron proporcionados a la Recurrente, incurre en contradicciones o emplea valores que no encuentran explicación alguna en el propio Modelo de Costos o la Resolución Recurrída, para tal efecto considera lo siguiente:

- f) El primer paso del Modelo de Costos utilizado en la Resolución Recurrída es distinguir entre dos tipos de costos, a saber; i) los costos operativos (OPEX), y ii) los costos de capital (CAPEX). En el Modelo de Costos nunca se presenta el desglose claro y detallado de cuáles son los elementos que integran los costos operativos, es más, arbitrariamente se asigna a los costos operativos un valor del 15% de la inversión total efectuada por la Recurrente sin siquiera tomar en consideración la información que periódicamente se ha presentado a la Comisión por la Recurrente respecto de sus diversas inversiones en México.

El modelo de costos no considera como parte del costo de interconexión un conjunto de activos o servicios que resultan necesarios para la provisión de servicios de interconexión, tal como facturación, conciliación/liquidación, etc.

- g) En el caso del modelo en el que se ha basado la estimación del cargo para el año 2011, la Comisión ha considerado únicamente el costo de las redes 2G.

Esta aproximación subestima el nivel de inversiones que efectivamente han venido desplegando los operadores en el mercado mexicano. La Recurrente refiere que en Perú el modelo recientemente aprobado por Osiptel ha considerado como parte del costo de interconexión, entre otros componentes no considerados por la Comisión: i) las inversiones relacionadas con la introducción y migración a las tecnologías de tercera generación; ii) la existencia de HLRs redundantes; iii) la red de señalización; y iv) el "software" de optimización para tecnologías "2G" con un valor superior a los seis millones de dólares. De manera ilustrativa se exhibe adjunto al presente los informes a la Gerencia General números 478-GPR/2010 de 12 de agosto de 2010 y Número 168-GPR/2010 de 26 de marzo de 2010 elaborados por OSIPTEL, documentos a los que la Recurrente no le otorga mayor alcance ni consiente cuestiones diversas a los incisos arriba enunciados.

- h) Una de las variables más importantes para efectos de determinar el costo en el que incurre la Recurrente en la prestación de los servicios de interconexión es, naturalmente, el valor del espectro radioeléctrico que forma parte de la red pública de telecomunicaciones a través del cual se prestan los servicios de interconexión. El espectro radioeléctrico es el espacio que permite la propagación de ondas electromagnéticas en distintas bandas de frecuencia, es decir, es el medio por el que viajan las ondas que permiten la comunicación a los usuarios de teléfonos móviles, en esta tesitura, el espectro radioeléctrico es parte de los elementos concesionados por el Gobierno Federal a una empresa de telefonía móvil.

Ahora bien, la Comisión sin tomar en consideración ningún otro dato, toma por valor de referencia de cada MHz. en las bandas de frecuencia de 800 MHz y de 1.9 GHz con la deficiente fundamentación y motivación de establecer que se calculó el valor del espectro a partir de las licitaciones 20 (respecto a la Banda de Espectro Radioeléctrico 1850-1910/1930-1990 Mhz) y 21 (respecto a la Banda de Espectro Radioeléctrico 1710- 1770/2110-2170 Mhz), subasta publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de noviembre de 2009 mismas que fueron adjudicadas a un Grupo encabezado por Inversiones Nextel, S.A. de C.V., así como "en las valoraciones que realizaron las bandas de frecuencias en las distintas licitaciones.

Lo anterior, aún y cuando no es posible asignar un mismo valor a un MHz en la banda de 800 MHz que a uno en la banda de 1.9 GHz (los MHz en la banda de 800 MHz tienen más valor pues sus propiedades físicas permiten una mayor y mejor propagación de las señales). Más

aún, la Recurrente se encuentra en total estado de indefensión, puesto que la Comisión decide considerar arbitrariamente una tenencia de espectro de 42.5 MHz por operador, cuando la tenencia promedio de espectro es de 59 MHz por operador y no ofrece explicación alguna al respecto no le son proporcionados los contratos celebrados entre dichas empresas y con base en el cuál se le asigna un valor a uno de los activos más importantes de la Recurrente como lo es el espectro radioeléctrico. Esta determinación del valor del espectro radioeléctrico es violatoria de los principios de debida fundamentación y motivación por no tomar en consideración las contraprestaciones y derechos que la Recurrente ha pagado al Gobierno Federal por el espectro radioeléctrico que le fue concesionado.

Por lo demás, tomando en cuenta que el valor desembolsado en la última licitación ha sido del orden de los US \$0.07 x Mhz x Pob, la valorización del espectro en el modelo debería incrementarse de US\$ 355 MM a US\$ 450 MM.

- i) A foja **43** en la tabla 6 del Modelo de Costos se fijan las fórmulas y los parámetros para estimar la tasa denominada Costo Promedio de Capital Ponderado (*WACC* por sus siglas en inglés). Este cálculo es con el que se pretende estimar cual es la tasa de retorno que tiene derecho a percibir la Recurrente por los servicios de interconexión y al igual que el resto del Modelo de Costos adolece de vicios de adecuada motivación.

La Comisión al elaborar el Modelo de Costos en la Resolución Recurrída nunca justifica por qué el cálculo del Costo de Capital Promedio Ponderado es la mejor forma de evaluar el rendimiento que tiene derecho a percibir la Recurrente, ni las razones por las cuáles considera que el mismo es el más adecuado para satisfacer los requisitos del artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, no explica en qué consiste dicho costo, ni cuáles son las fuentes para aseverar que es una "metodología comúnmente utilizada" para obtener tasas de descuento (es decir, de rendimiento) para proyectos de inversión.

- j) Dentro de los requerimientos fijados por los tribunales para una adecuada fundamentación y motivación se encuentra el desglose de las fórmulas aplicadas por la Comisión a fin de que el gobernado pueda conocer los cálculos que se han efectuado. En el caso que nos ocupa, todo lo que aparecen son una serie de tablas para diversos años con someras explicaciones, pero dada la complejidad de las fórmulas empleadas por la Comisión es prácticamente imposible el verificar si los cálculos se encuentran debidamente efectuados. Además, el modelo está construido de manera tal que el número de radiobases resultante es independiente de la cantidad de espectro que se tiene, cosa que es completamente contrario a lo que sucede en la realidad.

- k) Robustece la indebida fundamentación y motivación, así como la arbitrariedad en el modelo de costos que pese a que era conocido el tipo de cambio aplicable para **enero a julio de 2011**, la Comisión efectúa arbitrariamente un promedio del mismo para determinar la tarifa de interconexión, lo cual acusa una notoria indebida motivación.

Concluye que el Modelo de Costos incorpora variables subjetivas y arbitrarias que lo vician de indebida fundamentación y motivación toda vez que durante el procedimiento de desacuerdo de interconexión no se dio a conocer a la Recurrente la totalidad de elementos en los que se basó esa Comisión para elaborar el Modelo de Costos; se incorporan variables y parámetros arbitrarios en su elaboración, lo cual provoca se desapegue a la realidad; y en Modelos de Costos idénticos en los que se determinan tarifas de interconexión por el periodo de 2011 se arrojan tarifas de interconexión distintas.

- l) La Intensidad de Uso o "Ruteamiento" de los Elementos de Red. Una vez que la Cofetel ha efectuado todas las asignaciones de valores a que se refieren los numerales anteriores, procede a fijar un factor de intensidad de uso o "ruteamiento" de la red, mismos que aparecen en la Tabla 8 del Modelo de Costos. Los factores son asignados por esa Comisión al elaborar el Modelo de Costos sin mediar explicación o motivo de ninguna especie, razón por la que se viola de nueva cuenta el principio de adecuada motivación que debe estar presente en todos los actos de autoridad conforme al artículo 16 de la Constitución.
- m) Los Costos Comunes. Finalmente, la Cofetel le asigna un valor incongruente y errático a los denominados "costos comunes" sin acreditar en forma alguna a cuáles se refiere o en qué consisten los mismos, aunque parece referirse a costos de carácter organizacional. En todo caso, es de hacerse notar que la Resolución Impugnada es violatoria del artículo 16 constitucional, ya que: i) es incongruente consigo misma porque a foja 46 les asigna a esta clase de costos un valor del 10% sobre los costos de los elementos de red, mientras que modifica esta ya de por sí arbitraria determinación y les asigna un valor gradual y decreciente, y ii) la motivación para hacer la determinación del porcentaje de costos comunes en la tabla 9 sin siquiera citar de donde provienen dichos costos ni ofreciendo mayores explicaciones de cómo es que esos porcentajes son aplicables a la situación de mis Representadas en su relación con las hoy Tercero Perjudicadas, lo cual acusa una evidente indebida motivación.

SEGUNDO. El Modelo de Costos no se encuentra debidamente sustentado en opiniones emitidas por expertos de reconocido prestigio, siendo omisa la autoridad en cuanto a su determinación y relación con el desacuerdo lo que implica que la Resolución Recurrída

carece de una debida motivación, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

A efecto de que la Resolución Recurrída se encuentre debidamente motivada, la Comisión debió señalar las razones por las cuales el Modelo de Costos es el adecuado para satisfacer las pretensiones planteadas por las partes en la resolución al desacuerdo de interconexión.

Es obligatorio para la Comisión señalar las opiniones de personas o entidades expertas en materia de telecomunicaciones respecto las cualidades del Modelo de Costos, así como la relación que exista entre dichas opiniones y el caso en particular que nos ocupa. Es decir, se debieron de satisfacer los siguientes requisitos: (i) Señalar de manera precisa opiniones sobre el Modelo de Costos Utilizado en la Resolución Impugnada, emitidas por personas o entidades de expertos en el ámbito de las telecomunicaciones; y (ii) La relación que exista entre dichas opiniones y el desacuerdo de interconexión suscitado entre la Recurrente y las Tercero Perjudicadas que permita determinar porque el Modelo de Costos utilizado es el ideal para dirimir dicha controversia.

TERCERO. La utilización del "operador eficiente" en el Modelo de Costos implica una indebida fundamentación y motivación de la Resolución Recurrída, con lo que se vulnera lo dispuesto por el artículo 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La determinación e implementación del Modelo de Costos empleado por esa Comisión con base en un supuesto "operador eficiente" que no existe en la realidad, pero que es uno de los presupuestos de la Resolución Recurrída, implica la violación del artículo 3, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, por lo tanto, vicia de indebida fundamentación y motivación a la citada resolución.

Asimismo, resulta incongruente desde un punto de vista interno y desapegado de la realidad que esa Comisión pretenda regular a la Recurrente con un poder en el mercado del 25% lo cual resulta en una violación a los principios de debida motivación y congruencia interna aceptados en el ordenamiento jurídico mexicano.

La Resolución Recurrída contiene diversas páginas en las que pretende dar una debida fundamentación y motivación de la imposición de un Modelo de Costos Incrementales Totales de Largo Plazo con el objetivo de evitar que las tarifas por interconexión sean inferiores a las tarifas que se cobran al usuario final. Lo que debería haber efectuado la Comisión era simplemente observar los costos en los que incurrió la Recurrente por prestar los servicios de interconexión, obligación que debe de cumplir esa autoridad en términos de lo dispuesto en los artículos 68 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y 95 de su reglamento.

Sin embargo, la autoridad toma la determinación de artificialmente crear un "operador eficiente" y posteriormente elabora el Modelo de Costos Incrementales para ese operador ficticio, lo cual es contrario a los principios de debida fundamentación y motivación pues no adecúa la norma a la realidad fáctica que pretende ordenar.

En este sentido, siendo que Telcel tiene más del 70% del mercado nacional, es absolutamente claro que dicho operador "representativo" no existe ni ha existido en el sector de las telecomunicaciones en México. Desde este punto de vista, la Resolución Recurrída no sólo es incongruente por emplear dos tipos de operador de manera errática, sino que además es incoherente con la realidad que pretende regular, puesto que la Recurrente no es un "operador representativo" conforme a la definición de la Comisión.

La realidad del caso es que en México existe un solo operador que detenta el 70% del mercado y los demás se dividen el 30% restante, de lo que resulta que el modelo de costos empleado por la Comisión no es congruente con la realidad, puesto que ningún operador de telefonía móvil tiene una participación del 25% del mercado, como indebida e injustificadamente lo sostiene esta autoridad.

Todo el Modelo de Costos empleado por la autoridad se encuentra sustentado en la existencia de una empresa que no existe en la realidad. Siendo que lo que tenía que hacer esa Comisión era calcular la tarifa de interconexión entre Unefon y Total Play y la Recurrente, carece de toda lógica el emplear los supuestos costos en los que incurre dicho operador inexistente para fijar esta tarifa.

Robustece lo anterior la norma general que esa Comisión publicó el pasado 23 de abril de 2012 en el DOF, denominada "*ACUERDO MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES ESTABLECE OBLIGACIONES ESPECÍFICAS RELACIONADAS CON TARIFAS, CALIDAD DE SERVICIO E INFORMACIÓN A CONCESIONARIOS DE REDES PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES QUE TENGAN PODER SUSTANCIAL DE CONFORMIDAD CON LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA, EN LOS MERCADOS MAYORISTAS DE SERVICIO DE ARRENDAMIENTO DE ENLACES DEDICADOS LOCALES, SERVICIO DE ARRENDAMIENTO DE ENLACES DEDICADOS DE LARGA DISTANCIA NACIONAL, SERVICIO DE ARRENDAMIENTO DE ENLACES DEDICADOS DE LARGA DISTANCIA INTERNACIONAL Y SERVICIO DE ARRENDAMIENTO DE ENLACES DEDICADOS DE INTERCONEXIÓN*" (en lo sucesivo el "Acuerdo").

En efecto, en el Acuerdo la Comisión establece obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información a concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, que de acuerdo a la Ley Federal de Competencia Económica, tengan

un poder sustancial en el mercado mayorista (en adelante el "Concesionario con Poder Sustancial") de los siguientes servicios: Servicio de Arrendamiento de Enlaces Dedicados Locales; Servicio de Arrendamiento de Enlaces Dedicados de Larga Distancia Nacional; Servicio de Arrendamiento de Enlaces Dedicados de Larga Distancia Internacional; y Servicio de Arrendamiento de Enlaces Dedicados de Interconexión.

Ahora bien, el Acuerdo regula, entre otras cosas, las tarifas que el Concesionario con Poder Sustancial deberá cobrar a los concesionarios que soliciten la prestación de los servicios arriba mencionados; y por lo tanto establece la metodología sobre la cual se van a determinar los costos en que incurre el Concesionario con Poder Sustancial por la prestación de dichos servicios a fin de establecer la tarifa que deberá cobrar por la prestación de un servicio específico.

En esta tesitura cobra relevancia para el presente agravio, lo establecido en la obligación DECIMOSEXTA del Acuerdo, en la que la Comisión establece que, para determinar la tarifa que el Concesionario con Poder Sustancial podrá cobrar por los servicios, se considerarán únicamente los costos en los que incurra por la prestación de los servicios, mediante la aplicación de la metodología de costos incrementales promedio de largo plazo.

En el Acuerdo queda probado que en la prestación de los Servicios por parte del Concesionario con Poder Sustancial a otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones se permite al citado operador que para el cálculo de determinadas variables, el alimentar el modelo de costos con información histórica o contable, apegada a la realidad particular de la empresa.

Lo anterior implica que la Comisión ha decidido que la forma más eficiente de determinar la tarifa que un concesionario de redes públicas de telecomunicaciones debe de cobrar a otro por la prestación de un servicio (entre otros, los servicios de interconexión) es en base a los costos reales en que dicho concesionario incurre por la prestación del servicio.

Sería del todo discriminatorio y por ende contradictorio a los principios de la sana competencia, determinar al Concesionario con Poder Sustancial una tarifa por la prestación de los servicios en base a los costos reales en los que incurre, mientras que a los demás concesionarios que no ejercen un poder sustancial en el mercado y por ende se encuentran en una notoria desventaja en contra del primero, les determina una tarifa por la prestación del servicio de interconexión en base a costos en los que incurre un "operador eficiente" que se encuentran por debajo a los que realmente incurren.

Aclara que aunque dicho Acuerdo en sí mismo no resulta aplicable al presente desacuerdo, ya que no se trata de un operador con poder sustancial en el mercado; los principios del mismo si deben ser aplicables, ya que si se aplica al operador con poder sustancial no existe justificación alguna para que no se aplique a los otros operadores.

CUARTO. La Comisión omite señalar las operaciones aritméticas para determinar la tarifa de interconexión, por lo que se violan los principios de debida fundamentación y motivación, contenidos en el artículo 3, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La autoridad pretende motivar la tarifa de interconexión que deberán pagar las Tercero Perjudicadas a la Recurrente, utilizando el Modelo de Costos Incrementales Totales de Largo Plazo; sin embargo, en ningún momento se señalan o precisan las operaciones aritméticas que esa Comisión utilizó para llegar a la tarifa de interconexión que determinó, motivo por el cual la Resolución Impugnada adolece de la debida fundamentación y motivación que todo acto administrativo debe necesariamente contener, de conformidad con lo dispuesto por la fracción V del artículo 3 la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En el caso concreto, dada la complejidad para llevar a cabo la cuantificación de la tarifa de interconexión, la Comisión estimó que deben tomarse en consideración diversos elementos; sin embargo, el tomar en cuenta tales elementos de manera teórica y general no es suficiente para considerar debidamente motivada la Resolución Recurrída, pues se insiste, en ninguna parte de la resolución se concatenaron los elementos tomados en cuenta, ni mucho menos se estableció una fórmula para ello, con la finalidad de evidenciar que efectivamente la tarifa de interconexión se ajusta a la metodología adoptada.

Al momento de determinar la tarifa que Unefon y Total Play deberán cubrir a la Recurrente por la interconexión, no señala con precisión el procedimiento aritmético y el cálculo que llevó a cabo de los elementos que componen dichos modelos y fórmulas que ésta supuestamente utilizó, motivo por el cual la resolución, adolece de la debida fundamentación y motivación que todo acto administrativo debe de contener de conformidad con los principios constitucionales recogidos en la fracción V del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Para constatar la ilegalidad de la Resolución Recurrída, por carecer de la debida motivación, basta señalar, a manera ejemplificativa, lo resuelto a fojas **32 y 33, 35 a 37 y 39 a 44**, en las que cita diversas gráficas, ecuaciones y estadísticas, a efecto de desarrollar el Modelo de Costos; sin embargo, estos parámetros generales en ningún momento son actualizados con base en los datos concretos y aplicables a esta situación en particular.

Lo resuelto por esa Comisión a fojas **39 a 42**, en las que describe ecuaciones para obtener el costo de los activos (capex) y el Costo Promedio Ponderado de Capital (WACC), en las que de manera por demás desapegada a derecho, únicamente se limita a realizar una expresión general de la fórmula que aplicó, sin que en ésta, los valores concretos se hubieran sustituido y con ello arribar a un cálculo cierto y así determinar de la manera más transparente la tarifa de interconexión.

Si bien señala (aunque sin motivación alguna) cuáles son los conceptos que integraron los componentes de cada una de las ecuaciones y modelos utilizados para obtener la tarifa de interconexión del operador representativo en el Modelo de Costos durante el periodo de 2011, la autoridad es omisa en establecer la sustitución numérica de los valores de cada una de las ecuaciones utilizadas y con ello arribar al resultado que se manifiesta a foja 44 de la Resolución Recurrída, de lo que se desprende de nueva cuenta la falta de motivación en la que incurre la Comisión.

Con lo anterior, queda de manifiesto que la Resolución Recurrída no otorga seguridad jurídica alguna a la Recurrente respecto de los resultados a los que arriba la Comisión, situación que se repite en todos y cada uno de los componentes del Modelo de Costos.

QUINTO. La Comisión indebidamente determina la medición del tráfico y el esquema de facturación de los servicios de interconexión aduciendo supuestos beneficios al público usuario final, violando el principio de libertad tarifaria en perjuicio de la Recurrente, lo que implica una indebida fundamentación y motivación, por lo que viola el artículo 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

A través de la Resolución Recurrída, la autoridad determinó que en la aplicación de la tarifa de interconexión, la Recurrente deberá calcular la contraprestación 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 medidas por segundos y multiplicarse dicha suma por la tarifa correspondiente.

La Comisión determina la medición del tráfico y el esquema de facturación de los servicios de interconexión, pretendiendo fundar y motivar su actuar en la falsa presunción de que las tarifas de interconexión inciden directamente y en todos los casos, en las tarifas que el usuario final debe pagar.

Bajo esta falsa premisa y en violación al principio de libertad tarifaria la Comisión determina la medición del tráfico de interconexión sin redondear al minuto, para que,

consecuentemente la tarifa que se cobre al usuario final de igual manera tenga como base la medición del tráfico en tiempo real; teniendo ello como consecuencia que en violación al principio de libertad tarifaria, la Comisión determine variables para fijar las tarifas a los usuarios finales.

Las tarifas por los servicios de telecomunicaciones, son determinadas al público directamente por el propio concesionario que le brinda dicho servicio, ello derivado del principio de libertad tarifaria existente en nuestro país, mismo que se encuentra consagrado en el artículo 60 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

En este orden de ideas, la intención del legislador al establecer dicho principio consistió en verdaderamente otorgarle plena libertad a los concesionarios para fijar las tarifas de los servicios de telecomunicaciones sin limitación alguna, salvo cuando se trate de salvaguardar la libre competencia.

En este sentido, derivado de la prerrogativa que la Ley Federal de Telecomunicaciones otorga directamente a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, se tiene que los mismos cuentan con entera libertad para tomar u omitir tomar en consideración diversas variables para determinar el monto de dichas tarifas de servicios al público usuario; como pueden ser, de manera enunciativa, el precio de los insumos, la infraestructura, la oferta y la demanda, los costos operativos o administrativos (Vgr. Renta de inmuebles), el capital de trabajo, entre otras.

Así las cosas, cada concesionario tiene la prerrogativa para determinar con base en las condiciones de la marcha de la empresa, la serie de elementos que integrarán los precios al usuario final y que por tanto, serán trasladados a la tarifa que dicho consumidor cubra y tendrán incidencia directa en la misma.

Ahora bien, en la Resolución Recurrída la autoridad indebidamente presume que las tarifas de interconexión inciden de manera directa en las tarifas que son cobradas al usuario final, lo que la llevó a la ilegal conclusión de determinar la medición del tráfico en tiempo real para efectos de que en esos mismos términos se cobre a los usuarios por parte de los concesionarios.

SEXO. En la Resolución Recurrída se utilizan argumentos vagos e imprecisos y se contraviene lo dispuesto en el artículo 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

A foja **26**, último párrafo, de la Resolución Recurrída, la Comisión pretende motivar el enfoque de las tarifas basadas en costos, trayendo a colación diversos organismos internacionales, sin embargo, omite fundar su dicho, resultando deficiente tal motivación.

A través de la Resolución Recurrída únicamente se señala que el modelo que la Comisión utilizó, se encuentra avalado por expertos internacionales y ha sido adoptada por la mayoría de los órganos reguladores, sin sustentar dicha afirmación.

Asimismo, la Comisión podrá advertir que dentro del modelo de costos se manifiesta sin fundamento alguno que el hecho de utilizar una participación de mercado del 25% para la determinación del costo de interconexión en la terminación de una llamada en la red móvil, es congruente con los participantes del mercado mexicano, sin sustentar dicha afirmación (foja **31**, penúltimo párrafo, de la Resolución Recurrída).

A foja **38**, segundo párrafo, de la Resolución Recurrída, al momento de desarrollar el Modelo de Costos, no se exponen los motivos, razones y circunstancias que se tuvieron en consideración para determinar el valor del espectro con base en los elementos que dicha autoridad manifiesta que tomó en consideración, y no otros, lo que pone en evidencia la indebida motivación de la resolución recurrida.

Dentro del modelo de costos, la Comisión determinó el monto de la inversión total, tomando en consideración la información pública del órgano regulador de las telecomunicaciones de Francia (ARCEP), relativa al precio de los elementos de la red; ello sin expresar los argumentos, motivos, razones y circunstancias que llevaron a esa autoridad a basarse en dicha información, tal y como se desprende del tercer párrafo de la foja **38** y del pie de página número 6, ambos de la Resolución Recurrída.

Debido a las vaguedades e imprecisiones contenidas en la Resolución Recurrída, como a las que se ha hecho referencia en el presente agravio, la Recurrente no conoce muchas de las razones específicas por las que la Comisión determinó la tarifa de interconexión en los términos de la Resolución Recurrída.

SÉPTIMO. El Modelo de Costos no toma en cuenta la cobertura ni los minutos no facturados, lo que implica que la Resolución Recurrída adolezca de una debida fundamentación y motivación, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 3, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El Modelo de Costos no tomó en cuenta la cobertura ni los minutos no facturados por lo cual la Resolución Recurrída infringe los requerimientos de fundamentación y motivación, así como es incongruente desde un punto de vista interno, con lo que se viola lo dispuesto en el artículo 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Las mencionadas omisiones por parte de la Comisión en el modelo de costos constituyen en sí misma una ausencia de motivación conforme al artículo 16 de la Constitución, puesto que ésta omite tomar en cuenta la cobertura y los minutos no facturados.

El modelo desarrollado por la Comisión carece de un módulo que estime la cobertura de red necesaria para dar servicio al 90.5% de la población (**31%** del territorio mexicano). El modelo de costos se basa únicamente en la demanda de tráfico y la capacidad media de una estación base para determinar el número necesario de éstas. Por ello, si se reduce el tráfico por usuario en un 50%, las estaciones base necesarias calculadas por el modelo se reducen en un 50%.

Según la documentación del modelo se cubre el **31%** del territorio con 11.495 estaciones base. El **31%** del territorio mexicano equivale a un área de 610,728 Km. 2. De forma que la estación base media cubre un área de 53,13 Km. Una reducción del tráfico en 50%, supondría que el número de estación base necesarias para cubrir la misma extensión de territorio se redujera a 5,748, lo que significaría que cada estación base cubriera un área de 106,25 Km. En buena cuenta, lo que el modelo supone es que el número de estación base sería exactamente el mismo para cursar un volumen semejante de tráfico en un área de territorio equivalente, con independencia de si esa área estuviera ubicada en México, Rusia o Estados Unidos.

Habitualmente, en los módulos de cobertura se definen distintos geotipos y el área geográfica cubierta por una estación base en cada geotipo. El factor cobertura determina más del 80% de los emplazamientos y estación base necesarios. Teniendo en cuenta que aproximadamente el 75% de los costos del modelo de esa Comisión se derivan directa o indirectamente del número de emplazamientos, el factor cobertura determina prácticamente el 60% de los costos incluidos en dicho modelo.

El modelizar la cobertura permite valorar en mejor medida las implicaciones del cargo propuesto por esa Comisión en dos dimensiones: La relación entre el cargo propuesto y la población cubierta; y las ganancias de eficiencia/rentas implícitas en el cargo propuesto por la Comisión.

En el modelo de costos no existe ninguna relación entre el costo unitario de terminación y la población cubierta: aumentar la población cubierta no varía el costo unitario a menos que varíe la teledensidad media. Si la teledensidad media aumenta, el tráfico en la red aumentará y el coste unitario decrece. Esto es lógico que suceda en el modelo de costos, porque prácticamente los únicos costes fijos que existen en este modelo son los del espectro (que no varían con el tráfico), por lo que aumentar el número de usuarios, aumenta el tráfico y reduce los costes medios.

Sin embargo al introducir la cobertura, se pone de relieve el hecho de que si se quiere aumentar la población cubierta es necesario incurrir en unos costos de despliegue por usuario mayores que los que se ha incurrido hasta ese momento. Dado que el aumento de cobertura se producirá en zonas rurales, más dispersas y menos densamente pobladas que las zonas urbanas y semiurbanas cubiertas con anterioridad, el número de usuarios por estación base será menor que con la cobertura anterior. De esta forma, aunque estos nuevos usuarios potenciales realizarán y recibirán llamadas, esto es, aumentarán el tráfico en la red, lo harán en una proporción menor que el incremento de costes de cobertura, lo que conducirá a un aumento de los costes unitarios.

De esta forma si un objetivo de la política de la Comisión en los precios de terminación es aumentar la cobertura, el modelo desarrollado no sería una herramienta adecuada, por cuanto no permite valorar la relación entre ambas.

Al incorporar el módulo de cobertura, el coste por minuto de terminación prácticamente no varía; sin embargo, el comportamiento del costo unitario ante variaciones del tráfico es enteramente distinto.

Aquellos operadores con menos tráfico que el supuesto en el modelo tendrán un costo de terminación por encima del precio regulado de terminación. Esto es, según el modelo, tendrán pérdidas en el sentido de precios inferior al costo incremental de largo plazo. Recíprocamente, sucederá lo contrario para aquellos operadores con un tráfico superior al utilizado en el modelo.

Por tanto, más allá del valor del costo unitario, la cobertura afecta a las ganancias de eficiencia que un operador razonablemente puede conseguir, y por tanto, debe informar la decisión regulatoria.

En conclusión, la introducción de un módulo de cobertura más allá del efecto que tiene sobre los costos unitarios, hace explícitos algunos efectos de los cargos de terminación en el modelo de esa Comisión, lo que ayuda a mejorar el análisis de cómo los costos de los operadores

varían ante dos dimensiones clave en la política regulatoria, como es la cobertura y la eficiencia, así como el impacto que la dotación de espectro tiene sobre los costos de cobertura y el coste de terminación.

En el modelo de costos los minutos usados son los efectivamente cursados y facturados. Sin embargo, consideramos que para un dimensionamiento correcto de la red se deberían incluir también los minutos no facturados. Estos se derivan principalmente del hecho que pasa un determinado tiempo hasta que el destinatario de la llamada la acepte o la rechace ("holding time"). El modelo sí parece controlar por las llamadas fallidas, incluyendo la hipótesis de que por cada 10 llamadas completadas hay una fallida. Sin embargo la fuente de este dato no aparece sustentada.

De conformidad con los datos de la Recurrente, el tiempo de espera es de 0.2 minutos por llamada completada, siendo similar para llamadas fallidas. Dado que las llamadas fallidas representan el 10% de las llamadas completadas, el holding time por llamada completada asciende a 0.22.

OCTAVO. El Modelo de Costos no cumple con las metodologías establecidas en los "Lineamientos para Desarrollar Modelos de Costos al Momento de Resolver sobre Tarifas de Interconexión", lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 3, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La Recurrente invoca el numeral TERCERO de los "Lineamientos para Desarrollar Modelos de Costos al Momento de Resolver sobre Tarifas de Interconexión" (en lo sucesivo, los Lineamientos), elaborados por la Comisión, y sostiene que en el caso concreto, como se manifestó en el agravio séptimo, el modelo de costos utilizado por la Comisión no contempla realmente la cobertura, ya que no contiene los elementos necesarios que permitan diseñar correctamente una red hipotética eficiente. Luego entonces, el mencionado modelo no puede ser considerado como un modelo *Scorched Earth*.

En efecto, una vez analizado el modelo de costos concretamente utilizado por la Cofetel para dar sustento a la Resolución Recurrída, se advierte que el mismo, al carecer de un módulo de cobertura, tal y como se indicó en el agravio séptimo, incumple a su vez con los extremos que exige la aplicación de las metodologías a que se refieren los Lineamientos antes señalados.

Reitera que si bien es verdad que en la parte considerativa de dicha resolución se dice que se trata de un modelo de costos incrementales de largo plazo, de tipo ascendente o *Bottom-Up*, construido a partir de información de tráfico, que permite diseñar una red eficiente que

cubre al 90.55% de la población asentada en el 30.97% del territorio nacional, lo cierto es que no es así, es decir, no existe evidencia de que se haya tomado en cuenta información específica alguna sobre la topografía y la distribución poblacional real del territorio en el que supuestamente se diseñó la red, ni tampoco obra constancia de que se haya considerado el número correcto y localización de los elementos de red necesarios para alcanzar la cobertura que se pretende, menos aún con calidad en el servicio, todo lo cual obliga a concluir que el mencionado modelo es deficiente e inconsistente, no sólo en relación con los Lineamientos que debieron observarse en su formulación, sino también con los pronunciamientos contenidos en la propia Resolución Recurrida.

Para diseñar una red hipotética que permitiera satisfacer debidamente los requerimientos de calidad en el servicio, el modelo no sólo debió expresar el número de elementos de la red necesarios para ello, sino que debió señalar asimismo su localización específica, es decir, puntualizando los lugares en los que debería llevarse a cabo su instalación con el objeto de que funcionen de manera eficiente de acuerdo con las características geográficas y sociodemográficas prevalecientes en el territorio.

Además, un modelo que diseñe integral y correctamente una red hipotética, debe incluso contemplar como variables las restricciones de orden legal o reglamentario que pudiesen incidir en la instalación de los elementos de red en una determinada ubicación, ya que, en la práctica, también representan limitaciones ajenas al concesionario que lo obligan muchas veces a configurar su infraestructura de acuerdo a las posibilidades, no sólo materiales, sino también de tipo normativo.

En suma, el modelo de la Comisión se basa en la demanda de tráfico y la capacidad media de una estación base para determinar el número necesario de éstas, pero carece de la consideración de los demás elementos geográficos y sociodemográficos precisos que permitan estimar correctamente la cobertura de red necesaria para dar el servicio. Por tal razón, un modelo de costos que no tome en cuenta todos los elementos que exige el despliegue de una red hipotética carece, por tanto, de sustento metodológico y no es propiamente un modelo *Scorched Earth*, pues no permite distinguir los verdaderos costos de provisión del servicio en la medida en que se incremente la cobertura.

El modelo que refiere la Resolución Recurrida intenta funcionar de forma ascendente (*Bottom-Up*), desarrollado supuestamente conforme a las mejores prácticas internacionales, en el que coexisten cuatro operadores representativos con igual participación de mercado (25% cada uno), sin considerar que el mercado mexicano es el caso práctico más alejado y opuesto a dicha distribución hipotética, pues en la realidad existe un solo operador que por sí mismo

detenta cerca de tres veces la cuota de mercado del mencionado operador hipotético, que percibe más del 70% de los ingresos generados en la industria, en tanto que la suma de la totalidad de los demás competidores, incluida la Recurrente, con dificultad supera la cuota de mercado del operador hipotético.

De ahí que resulta por demás arbitrario e inadecuado que en el caso mexicano se pretenda representar a un operador hipotético que cuente con el 25% de participación, cuando en la práctica se dan circunstancias tan alejadas que producen graves distorsiones en el mercado, provocando que la tarifa de interconexión resultante del modelo de costos genere a favor del incumbente un margen de utilidad muy por encima de sus costos, mientras que los demás operadores no logran siquiera recuperarlo.

En suma, un modelo de costos que no tome en cuenta las economías de escala, sobre todo cuando existen diferencias tan relevantes como sucede en el caso del mercado mexicano, en el que un solo operador cuenta con cerca de seis veces la participación de mercado de su más cercano competidor, no es propiamente un modelo *Bottom-Up*.

AGRAVIOS GENERALES RESPECTO DEL RESOLUTIVO TERCERO DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.

NOVENO. No existe disposición jurídica que faculte a la Comisión para fijar a la Recurrente las tarifas de interconexión con base en costos, por lo que la Comisión contraviene lo dispuesto en el artículo 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

En efecto, esa autoridad en la Resolución Recurrída fija las tarifas de interconexión con base en supuestos costos, lo cual no tiene fundamento en disposición legal alguna, por lo que resulta violatoria de lo dispuesto por el artículo 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en relación con la inadecuada aplicación de los artículos 7, 41, 42 y 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

La Resolución Recurrída es contraria al principio de debida fundamentación que todo acto de autoridad debe necesariamente contener.

Si bien es cierto que el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones no establece parámetro alguno que debe utilizar la autoridad al resolver las disputas de interconexión, el artículo 7 del mismo ordenamiento indica que el objetivo de la propia ley es promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, ejercer la rectoría del Estado en la materia, para garantizar la soberanía nacional; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores

precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social.

En este sentido, era de suponerse que el Modelo de Costos elaborado por la autoridad debió haber resuelto el pretendido desacuerdo entre las Tercero Perjudicadas y la Recurrente con base en cada uno de estos principios expresando las razones por las cuáles consideró que su resolución colmaba los objetivos de la ley.

En este sentido, es incomprensible que, si la Ley Federal de Telecomunicaciones no faculta al regulador para establecer las tarifas a los concesionarios conforme a costos incrementales de largo plazo salvo en el caso de que tengan poder sustancial en el mercado relevante conforme a la Ley Federal de Competencia Económica el Modelo de Costos elaborado pretenda fijar las tarifas de interconexión precisamente con base en costos incrementales a largo plazo sin que medie la declaración de poder sustancial en el mercado relevante firme.

Es decir, la Ley Federal de Telecomunicaciones es clara respecto del único caso en el que se pueden fijar tarifas conforme a costos incrementales de largo plazo es para operadores con dominancia en el mercado y esa autoridad, sin embargo, arbitrariamente modifica el contenido de dicha norma por lo que, se puede presumir válidamente que en la determinación de las tarifas de interconexión se asume infundadamente que la Recurrente perpetra prácticas monopólicas sean relativas o absolutas, lo cual resulta evidentemente inexacto en atención a que ninguna autoridad competente ha decretado que tengan poder sustancial en el mercado relevante, mediante resolución definitiva inatacable.

En efecto, a lo largo de toda la Resolución Recurrída se vierten una serie de argumentos para demostrar que es más conveniente que las tarifas de interconexión se fijen con base en costos. Estos argumentos se basan en recomendaciones internacionales, experiencias en otros países, supuestos hechos notorios o cuestiones fácticas entre otras.

Sin embargo, la autoridad olvida que no obstante que fuera aconsejable la utilización de un modelo de costos, en el marco jurídico mexicano no existe ninguna disposición que permita la utilización del modelo de costos para fijar las tarifas de interconexión de un operador que no tenga poder sustancial en el mercado relevante. Si se quisiera aplicar dichas prácticas aconsejables entonces se debería reformar la ley, pero no actuar al margen de ella.

El artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones consagra la facultad de la Comisión para establecer al concesionario de redes públicas de telecomunicaciones que tenga poder sustancial en el mercado relevante de acuerdo a la Ley Federal de Competencia Económica,

obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información. En el segundo párrafo de este artículo también establece que la regulación tarifaria que se aplique a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que tengan poder sustancial en el mercado relevante buscará que las tarifas de cada servicio, capacidad o función, incluyendo las de interconexión, permitan recuperar, al menos, el costo incremental promedio de largo plazo.

En primer lugar, no existe disposición expresa que establezca expresamente que las tarifas de interconexión estén orientadas a costos, por lo que resulta evidente que de una interpretación de la Ley Federal de Telecomunicaciones se concluye que no existe fundamento legal para que en la Resolución Recurrída se fijen las tarifas de interconexión con base en costos.

En segundo lugar, en la Ley Federal de Telecomunicaciones se establece que, tratándose de operadores dominantes, las tarifas deben estar orientadas a costos, es decir, deberá tomarse en consideración el costo real de proveer el servicio de interconexión, para lo cual es necesario que las tarifas determinadas contemplen costos actuales y comprobables.

El artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones establece las tarifas con base en costos, no como una obligación de la autoridad de fijarlos con fundamento en éstos, sino como un derecho mínimo que debe respetar la citada autoridad. Es decir, al efectuarlo, lo hace con el objeto de establecer un derecho a favor del operador dominante de que la autoridad no establezca tarifas por debajo del mismo; o sea le establece un límite inferior o "piso" a la autoridad para el caso de determinar las tarifas de los diversos servicios a que hace referencia el citado artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Reitera que al tratarse el artículo 63 de un régimen especial para los operadores dominantes no puede ser utilizado de ninguna manera para los que no lo son. En la Resolución Impugnada (foja **31, último párrafo**) pretende darle infundadamente a la Recurrente el carácter de un operador con poder sustancial en el mercado, al basar el modelo en un operador "eficiente" que mantiene el control del 25% del mercado relevante, cuando que en la realidad la Recurrente ostenta una cuota de accesos en el mercado del orden del 21%.

Así las cosas, no se puede aceptar, como se señala (foja **26** de la Resolución Recurrída) que la fijación de tarifas basadas en costos constituya "*...un hecho notorio respecto a la industria de las telecomunicaciones...*" Al contrario, la fijación de tarifas basadas en costos constituye una excepción al marco general y, por lo tanto, no es aplicable a los concesionarios que se ubican en la regla general, ya que las excepciones son de aplicación estricta.

El artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones establece una facultad reglada, pues el precepto legal taxativamente limita el actuar de esa autoridad en materia de imposición de tarifas al operador con poder sustancial en el mercado relevante. La clara y terminante disposición legal convierte a este artículo en una facultad reglada: si y sólo si el operador tiene poder sustancial en el mercado relevante así declarado por la autoridad competente en el periodo del desacuerdo puede imponerse una tarifa orientada a costos. El legislador no abrió otros casos en donde esa autoridad pudiera imponer tarifas con base a costos, ni mucho menos le dio un rango de interpretación para excusar el cumplimiento del requisito esencial de que existiese una declaración de poder sustancial en el mercado relevante que es precisamente la hipótesis normativa del actuar de la Comisión en la Resolución Recurrída.

La autoridad cita los artículos 7 y 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones como fundamento para fijar las tarifas de interconexión con base en costos. La autoridad señala (foja 25 de la Resolución Recurrída) que dos principios esenciales para la determinación de tarifas son: *"el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y el fomento a una sana competencia entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones"*.

No obstante la imposibilidad jurídica por parte de la Comisión para fundar la Resolución Recurrída, el cálculo tarifario de interconexión con base en costos diseñado (el cual está siendo impuesto como una carga y no como un derecho mínimo) no permite recuperar las inversiones realizadas y mucho menos continuar con la promoción de la cobertura social a que la Recurrente está obligada en términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y sus títulos de concesión.

La Comisión omite otro objetivo fundamental contenido también en el citado artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones consistente en "promover una adecuada cobertura social."

En relación a la adecuada cobertura social como uno de los objetivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, es fundamental exponer que el cálculo de la tarifa de interconexión basada en el modelo de costos desarrollado por la Comisión, no obstante que entre sus motivaciones exponga que permita recuperar los costos de capital asociados a la inversión realizada, no permite recuperar las inversiones en infraestructura incurridas por la Recurrente.

Esto significa que al no poder recuperar las inversiones en infraestructura o en capital realizadas, el crecimiento de la Recurrente, así como de los demás operadores de telefonía móvil se verá limitado y no se alcanzará la cobertura social esperada para los próximos años.

Es del conocimiento público que la telefonía móvil ha permitido el acceso a la intercomunicación a sectores de la población que no tienen los medios económicos para sufragar el gasto que implica una renta mensual fija en el caso de la telefonía fija y que le ha permitido a los campesinos y a los trabajadores de menores ingresos, así como al sector rural, a tener una comunicación accesible.

Con base en el modelo de costos impuesto por esa autoridad no le es posible a la Recurrente cumplir con los objetivos de cobertura social establecidos en su título de concesión y en la Ley Federal de Telecomunicaciones, los cuales, de conformidad con lo manifestado por el Legislador, merecen un interés especial. Lo anterior dado que se restringe la posibilidad de que la Recurrente continúe con las inversiones realizadas para ampliar la cobertura de la Red.

La sana competencia se materializa a través del establecimiento de disposiciones generales en los planes y no por medio de resoluciones particulares emitidas en desacuerdos de interconexión.

De la Interpretación del principio de libertad tarifaria en el sector de las telecomunicaciones, contenidos en la exposición de motivos de la Ley Federal de Telecomunicaciones, no se desprende que las tarifas de interconexión de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deban calcularse con base en costos.

Con las tarifas con base a costos fijadas por esa autoridad en su resolución, no le sería posible a la Recurrente continuar con la prestación de los servicios de interconexión en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia, pues no les sería posible ni siquiera recuperar las inversiones de capital realizadas en los últimos años.

En una primera parte, la Comisión manifestó que no es aplicable el Plan de Interconexión ni aquellas interpretaciones y principios que del mismo se deriven debido a que, por una parte, su utilización implicaría la aplicación retroactiva del mismo y, por la otra, existe un amparo concedido a favor de la Recurrente en contra de la aplicación presente y futura del Plan.

No obstante la existencia de un amparo en favor de la Recurrente, de la Resolución Recurrída (foja 25) se desprende que la Comisión aplica principios derivados del Plan de Interconexión pretendiendo fundar su resolución, lo que desde luego deviene en una ilegalidad que robustece, como más adelante se precisará, la indebida fundamentación que adolece la Resolución Recurrída.

Contrario a lo que afirma la Comisión en la Resolución Recurrída, la fijación de tarifas de interconexión con base en costos no tiene fundamento en: Los artículos 7 y 41 de la Ley Federal de Telecomunicaciones; Acuerdos y recomendaciones internacionales; En hechos notorios; Reglas del Servicio Local; Reglas del Servicio de Larga Distancia; En los artículos 42 y 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, y En el Plan de Interconexión.

De conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones, específicamente de su artículo 63, sólo procede fijar tarifas de interconexión con base en costos en el caso de operadores dominantes. De los artículos 7, 41 y 42 no se desprende ninguna disposición, ni de una interpretación sistemática se llega a la conclusión de que las tarifas de interconexión de todos los operadores deben fijarse orientadas a costos.

La Regla Novena Transitoria de las Reglas del Servicio Local dispone expresamente que su aplicabilidad se encuentra supeditada a la prestación del servicio local fijo, caso contrario al concreto en virtud de que la Recurrente presta el servicio de telefonía móvil.

Por otro lado la Regla 53 de las Reglas de Larga Distancia es aplicable exclusivamente cuando se trata de operadores con poder sustancial en el mercado relevante para servicios de interconexión bajo la modalidad "El que llama paga Nacional" y no bajo la modalidad "El Que Llama Paga (Local)", en congruencia con lo dispuesto por la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Los principios que así se desprendan del Plan Técnico Fundamental, no pueden aplicarse a la Recurrente ya que el mismo fue desincorporado de la esfera jurídica de las quejas por virtud de un amparo y esa Comisión acepta que el mismo no sirvió como fundamento para la emisión de la Resolución Recurrída.

Las recomendaciones y directivas internacionales, son simplemente recomendaciones, por lo que resulta inconcuso que no tienen el carácter de Ley Suprema en términos del artículo 133 constitucional y, en consecuencia, el que las mismas sean invocadas por la Comisión para la implementación del modelo de costos repercute en una incorrecta fundamentación.

No existe a la fecha determinación definitiva y firme de poder sustancial en el mercado relevante en contra de la Recurrente que faculte a la autoridad la determinación de tarifas de interconexión con base en costos, no obstante, dicha facultad no deviene en una obligación sino en una facultad potestativa de la autoridad en favor del operador declarado con poder sustancial en el mercado relevante.

Se debió utilizar el artículo 95 del Reglamento de Telecomunicaciones en el que se establece lo que se deberá garantizar para fijar los términos de interconexión, y la Recurrente destaca que en el citado Reglamento de Telecomunicaciones se hace referencia a los costos, pero no a cualquier costo, sino a los propios costos en los que incurre el operador para prestar el servicio.

DÉCIMO. La Resolución Recurrída no fija una justa retribución y restringe la libertad de trabajo, por lo que está viciada de una indebida motivación al no acatar lo dispuesto por el artículo 5 de la Constitución en relación con el artículo 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La Comisión mediante la Resolución Recurrída establece tarifas de interconexión fincadas con base en parámetros arbitrarios que entre otras cosas: i) se fijan de conformidad con un operador simulado que no existe en la realidad; ii) determina las tarifas con base en un modelo que no toma en consideración los costos reales de proveer el servicio de interconexión, y iii) atribuye indebidamente a la Recurrente prácticas monopólicas, entre otras cosas.

En este sentido, la Resolución Recurrída carece de una debida motivación que justifique la falta de una justa retribución a la Recurrente con relación a las contraprestaciones que deberá pagar a las Tercero Perjudicadas. Asimismo, esa Comisión no consideró debidamente el uso de infraestructura propiedad de la Recurrente ni el costo real de proveer el servicio, lo que genera la ilegalidad de dicha resolución y, en consecuencia con ello, su nulidad.

En el caso que nos ocupa, la Recurrente es obligada a prestar un trabajo (los servicios de interconexión) sin que medie una justa retribución. Se insiste, no se puede estimar como justa una retribución que ha sido fijada con base en un Modelo de Costos: i) elaborado para una empresa ficticia o hipotética que sólo fue concebida en el ilegal Modelo de Costos elaborado por esa Comisión en la Resolución Recurrída; ii) que no contempla la situación del mercado mexicano en donde existe un operador que concentra el **70%** de los usuarios; iii) que hace caso omiso de las inversiones y costos reales efectuadas por la Recurrente; iv) que fija los valores utilizados en dicho modelo con base en documentos que no le fueron proporcionados a la Recurrente para efectos de analizar su veracidad y congruencia; v) que contiene cálculos complejos que nunca son desglosados, y vi) que desecha el tomar en cuenta que inclusive para el caso de operadores dominantes, el modelo de costo incremental a largo plazo es tan sólo un piso o límite inferior en la fijación de las tarifas (véase segundo párrafo del artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones).

El efecto que tiene la Resolución Recurrída es crear la forma más eficaz de restricción en perjuicio de la Recurrente, las cuales ya han prestado el servicio de interconexión y las Tercero Perjudicadas ha obtenido el beneficio completo por estos servicios, y ahora se pretende privar a la Recurrente de la justa retribución que le corresponde por haberlos llevado a cabo.

DÉCIMO PRIMERO. La Resolución Recurrída viola el principio de retroactividad al fijar tarifas para un periodo ya pasado, por lo que está viciada de una indebida motivación y, por lo tanto, viola el artículo 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En efecto, la Resolución Recurrída adolece del vicio de retroactividad en perjuicio de la Recurrente, ya que la Comisión estableció tarifas de interconexión correspondientes al periodo comprendido del **1 de noviembre de 2011**, por lo que viola lo dispuesto en las fracciones III y V del artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en relación con el 14 y 16 constitucionales.

La Resolución Recurrída no obstante que se dictó con fecha **20 de junio de 2012 (se notificó el día 3 de julio del mismo año)** contempla tarifas del **1 de noviembre al 31 de diciembre de 2011**.

La violación se configura porque se obliga a la Recurrente, en caso de que hubiera habido tráfico, a aplicar tarifas de interconexión determinadas en la Resolución Recurrída correspondientes al periodo del 1 de noviembre al 31 de diciembre de 2011, siendo que dicha Resolución Impugnada fue notificada 3 de julio de 2012.

Así, esa Comisión pretende modificar circunstancias que ya se han verificado y que al momento de ocurrir ya surtieron plenos efectos y consecuencias, así como que, en su caso, se integraron a la esfera jurídica de la Recurrente.

Toda vez que las tarifas percibidas por la Recurrente por el periodo previsto del **1 de noviembre al 31 de diciembre de 2011** ya fueron devengadas y, por lo tanto, se trata de derechos adquiridos; modificar dichas tarifas implica aplicar la ley de forma retroactiva y dotarla de efectos retroactivos en perjuicio.

Además, existe una falta de congruencia interna, ya que por un lado se prescribe que las obligaciones serán "eficaces" y las tarifas "aplicables" a partir del día siguiente al que surta efectos la notificación de la Resolución Recurrída, es decir el 4 de julio de 2012, y, por el otro, se señala que las tarifas serán aplicables a partir del 1 de noviembre de 2011.

Al respecto, es importante que la Comisión considere que en ninguna parte de la Ley Federal de Telecomunicaciones, así como en el Plan de Interconexión (suponiendo sin conceder que este fuera aplicable a la Recurrente) se establece la posibilidad de tomar como punto de partida temporal para la fijación de las tarifas de interconexión: a) el primer día del año dentro del cual se produzca el desacuerdo y se promueva esta Instancia, b) la fecha de inicio de las negociaciones tendientes a fijar dichas tarifas, o c) la fecha en que se inicia ante esa Comisión el desacuerdo correspondiente (máxime que las tarifas respecto de dichos servicios al público usuario ya han sido devengadas, lo que implicaría, en su caso, otorgar beneficio indebido a favor de **Unefon y Total Play**).

A la Recurrente le causa un perjuicio la retroactividad de la Resolución Recurrída, no sólo porque se le podría privar de ingresos legítimamente obtenidos, sino porque, en su caso, habría que modificar sus finanzas y contabilidad hacia el pasado para acomodar, así como, en su caso, el correspondiente impacto en sus declaraciones fiscales.

La Comisión no está facultada para fijar una determinada tarifa de interconexión aplicable a períodos o fechas en los cuales se encontraba surtiendo plenos efectos una diversa tarifa pactada voluntariamente entre: i) la Recurrente y **Unefon**; y ii) **la Recurrente y Total Play**, de conformidad con lo establecido en las cláusulas denominadas de "Aplicación Continua" y "Vigencia", contenidas en los convenios de interconexión que la Recurrente celebró con Unefon y con Total Play respectivamente, mismos que rigieron hasta el día en que surtió efectos la notificación de la Resolución Recurrída y se ordenó la suscripción y registro de un nuevo convenio.

DÉCIMO SEGUNDO. La Resolución Recurrída contraviene el principio de congruencia procesal con motivo de la interpretación y aplicación de Principios derivados del Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad, contenido en el artículo 3, fracciones V y XVI, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La Comisión es incongruente al fundar la Resolución Recurrída en el Plan de Interconexión, el cual resulta inaplicable al caso concreto toda vez que, por una parte, su utilización implicaría la aplicación retroactiva del mismo y, por la otra, actualmente existe un amparo concedido a favor de la Recurrente en contra de la aplicación presente y futura del Plan.

A lo largo de la Resolución Recurrída aplica los principios aplicables al Plan de Interconexión, situación que es manifestada por la autoridad en la foja **25**, en la cual textualmente señala lo siguiente: "*Cabe reiterar que no obstante que los objetivos contenidos en las fracciones del artículo 41 de la LFT se refieren a la emisión de planes fundamentales, dichos planes se*

encuentran íntimamente ligados con la interconexión pues facilitan la implementación de la misma. En tal virtud, dichos principios se hacen extensivos como principios interpretadores para la determinación de condiciones de interconexión no convenidas por los concesionarios."

La transcripción que antecede, no se hace más que evidenciar que contrario a lo manifestado por la propia autoridad a foja **13** de la Resolución Recurrída, la misma de manera por demás contraria a derecho aplica cuestiones relativas al Plan de Interconexión, como lo son entre otras cuestiones los principios aplicables al mismo.

En esta tesitura, queda de manifiesto la contradicción en la que incurre la Comisión en la medida que aplica, para su resolución, principios que se desprenden de normas generales del Plan de Interconexión, no obstante la existencia de un amparo en favor de la Recurrente, cuyos efectos no se limitan al acto que se reclamó, sino a la imposibilidad de volvérselo a aplicar, tomando en cuenta que la inconstitucionalidad declarada se refiere al Plan en si mismo; es decir, todo aquello que del mismo se desprenda, como son los Principios que invoca esa Comisión como parte de su indebida fundamentación, con motivo consecuente de una violación al principio de legalidad.

DÉCIMO TERCERO. La Resolución Recurrída transgrede en perjuicio de la Recurrente la garantía de debida fundamentación y motivación en relación con el cálculo del tiempo de las llamadas.

En efecto, la Comisión pretende establecer a cargo de la Recurrente la obligación de calcular las llamadas en tiempo real y no por redondeo a minutos sin que exista la debida fundamentación y motivación para ello.

Lo anterior es así, ya que el modelo utilizado por el Pleno de la Comisión (en la hipótesis no admitida de que el mismo resultara aplicable) claramente contiene diversas incongruencias entre sí, pues por un lado, establece la obligación a cargo de la Recurrente de calcular las llamadas en tiempo real, es decir, por segundos y por el otro la Comisión utiliza factores para sustentar su modelo cuyo cálculo utiliza el método de redondeo por minuto.

Lo anterior es así, ya que si la Comisión realizara las mismas operaciones y cálculos con una base de datos calculada en tiempo real, es decir, mediante el cálculo de las llamadas en segundos, necesariamente tendría que determinar tarifas de interconexión mucho más altas, ya que se estaría modificando el factor denominado "Demanda de Red (minutos X Ruteamiento)" consagrado en la tabla 9 para obtener el "CILP", lo que necesariamente

generaría un resultado diferente al obtenido por la Comisión y el cual se traduciría en unas tarifas de interconexión superiores a la establecidas en la Resolución Recurrída.

DÉCIMO CUARTO. En la elaboración del Modelo de Costos se violó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues no fue objeto del proceso de mejora regulatoria ni se publicó debidamente en el DOF, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 69 y demás relativos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El Modelo de Costos incumple con la obligación establecida por los artículos 4, 69-A y demás relativos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues el acto jurídico consistente en la elaboración del modelo de costos que contiene la metodología para determinar las tarifas de interconexión no fue objeto del proceso de mejora regulatoria ni se publicó debidamente en el DOF.

En efecto, de conformidad con el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, los actos administrativos consistentes en metodologías y criterios deben ser publicados en el DOF previa opinión de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (en adelante "Cofemer").

Es decir, todas las metodologías emitidas por una dependencia u órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, deberán obtener un dictamen final de la Cofemer a efecto de que puedan ser publicadas en el DOF y, por lo tanto, puedan surtir sus efectos jurídicos.

Ahora bien, si dicho Modelo de Costos no fue publicado en el DOF y, por lo tanto, no surte sus efectos jurídicos a particulares que esa Comisión lo utilice en la Resolución Recurrída implica una flagrante violación a la garantía de debida fundamentación y motivación prevista en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución en relación al artículo 3, fracción V de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

DÉCIMO QUINTO. La Resolución Recurrída resulta ilegal, dado el vicio de incongruencia externa que adolece, pues con el modelo de costos que utiliza, determina tarifas de interconexión diversas para varios operadores, violando con ello los requisitos de debida fundamentación y motivación previstos en el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En principio de cuentas, solicito atentamente a esa Comisión se tengan por insertos los argumentos relativos a la debida fundamentación y motivación que todo acto privativo debe tener.

La Resolución Recurrída deviene en ilegal, en virtud de que pese a que esa Comisión utiliza el mismo modelo de costos empleado para resolver el desacuerdo de interconexión con diversos operadores, determina tarifas de interconexión distintas, con lo que se está dando un trato inequitativo y sin justificación legal que redundaría en un trato arbitrario a los operadores de telecomunicaciones.

Con fecha 20 de octubre de 2010, en la resolución P/EXT/201010/492, se resolvieron tarifas de interconexión para las Recurrentes y Axtel, S.A.B. de C.V., mediante el empleo de un modelo de costos incrementales a largo plazo basado en un operador hipotético, la Comisión determinó ciertas tarifas, y determinó tarifas aún más bajas para el periodo de 2011 en la Resolución Recurrída.

En este sentido, como todo ámbito de autoridad, el actuar de esa Comisión está circunscrito a que se sigan determinadas formalidades para su ejercicio, para lo cual debió enunciar los motivos razones y circunstancias que la llevaron a resolver tarifas distintas para dos periodos idénticos con base en la aplicación de supuestamente los mismos principios.

DÉCIMO SEXTO. La Resolución Recurrída resulta ilegal, toda vez que la Comisión se encontraba impedida para determinar tarifas de interconexión en el presente desacuerdo, en virtud de que está infringiendo lo convenido en la cláusula de aplicación continua y vigencia.

La Ley Federal de Telecomunicaciones permite que los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones convengan los términos y condiciones de interconexión entre sus redes de conformidad con lo establecido por el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, es necesario que existan condiciones no convenidas como un presupuesto esencial de procedencia para la intervención de la Comisión en la resolución del desacuerdo.

Invoca las cláusulas **15.2** (Del convenio con **Unefon**) y **16.2** (Del convenio con **Total Play**) de los convenios de interconexión celebrados entre las Tercero Perjudicadas y la Recurrente, y aduce que se debe advertir que en ejercicio de la autonomía de la voluntad, las partes pactaron que los convenios tendrían plena vigencia hasta en tanto suscribieran nuevos convenios de interconexión, situación que no ha acontecido y si se efectúa una interpretación literal de las citadas cláusulas impide a esa Comisión a intervenir en términos del artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones en el desacuerdo. En este sentido, deviene ilegal por contrario al espíritu del artículo 42 de la multicitada Ley el que esa Comisión haya soslayado el argumento de la Recurrente en el sentido de que se veía material y jurídicamente imposibilitada para resolver el desacuerdo.

DÉCIMO SÉPTIMO. La Resolución Recurrída resulta infundada, toda vez que la Comisión carece de facultades para ordenar la suscripción de un nuevo convenio de interconexión.

Lo ordenado por esa autoridad en el resolutivo segundo de la Resolución Recurrída en relación con la obligación de celebrar un nuevo convenio de interconexión constituye una determinación infundada que vulnera el principio contractual de la autonomía de la voluntad, violando así lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones en relación con los requisitos establecidos en el artículo 3, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

De conformidad con la fracción X del artículo 9-A y la última parte del artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Comisión sólo puede resolver las condiciones que, en materia de interconexión de redes públicas de telecomunicaciones, no hayan podido convenirse entre los respectivos concesionarios.

Asimismo, tal y como se expuso en los escritos de contestación a los desacuerdos interpuestos por Unefon y Total Play, la Ley Federal de Telecomunicaciones permite que las partes convengan las condiciones de interconexión entre sus respectivas redes públicas de telecomunicaciones. Es decir, las condiciones de interconexión están sujetas al principio contractual de la autonomía de la voluntad de las partes.

En el caso concreto, los términos y condiciones estipulados en los convenios de interconexión previamente celebrados entre las Tercero Perjudicadas y la Recurrente, a la fecha, se encuentran surtiendo plenos efectos de conformidad con lo establecido en las cláusulas 15.2 y 16.2 APLICACIÓN CONTINUA, por lo que no resulta jurídicamente válido que la Comisión ordene la suscripción de un nuevo convenio de interconexión, decretando de manera implícita la terminación de esos otros convenios de interconexión previamente celebrados, pues, como se ha manifestado, carece de facultades para ello.

La existencia de convenios de interconexión previos, que aún se encuentran vigentes y surtiendo plenos efectos jurídicos entre las partes, ratifica el criterio consistente en que la Comisión no está facultada para ordenar la suscripción de un nuevo convenio de interconexión, pues ello tendría como consecuencia directa la terminación de facto y/o la cesación de efectos de las condiciones de interconexión y demás obligaciones contractuales que sí fueron convenidas entre las partes, siendo el caso que la facultad de decretar dicha terminación es exclusiva de la autoridad jurisdiccional.

DÉCIMO OCTAVO. La Resolución Recurrída carece de fundamentación y es objeto de una deficiente motivación, al declarar que la tarifa de facturación y cobranza no es materia del

desacuerdo de interconexión en virtud de que dicha tarifa forma parte de la tarifa que se cobra al usuario final, de ahí que se regule bajo el principio de libertad tarifaria.

La Recurrente en los escritos de contestación de los desacuerdos promovido por las Tercero Perjudicadas y dentro de la secuela procesal, manifestó que la Comisión ha distinguido entre operadores móviles y fijos, manteniendo sobre estos últimos un sobreprecio derivado de la facturación y cobranza por el tráfico dirigido a redes móviles bajo la modalidad "EQLLP" (en adelante tarifa de costos asociados a la facturación y cobranza), aun y cuando la Recurrente, en todos los casos, ha solicitado la eliminación o reducción de la tarifa de costos asociados a la facturación y cobranza como parte de la litis de los desacuerdos de interconexión de que ha sido parte.

La Comisión haciendo caso omiso a los argumentos expresados por la Recurrente, de forma ilegal y equívoca determina que las tarifas aplicables por concepto de facturación y cobranza no son materia del presente desacuerdo, ya que éstas forman parte de la tarifa que cobra el concesionario al usuario final, de ahí que se regulen bajo el principio de libertad tarifaria.

La tarifa de facturación y cobranza que las empresas de telefonía fija cobran a sus usuarios finales por tráfico dirigido a las redes móviles, bajo la modalidad "EQLLP", fue determinada mediante la resolución P/271198/282, de fecha 27 de noviembre de 1998, en el desacuerdo de interconexión entre Teléfonos de México, S.A. de C.V. y Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V. y Baja Celular Mexicana, S.A. de C.V.; Celular de Telefonía, S.A. de C.V.; Movitel del Noroeste, S.A. de C.V.; Telefonía Celular del Norte, S.A. de C.V., Comunicaciones Celulares de Occidente, S.A. de C.V., Sistemas Telefónicos Portátiles Celulares, S.A. de C.V., Telecomunicaciones del Golfo, S.A. de C.V., SOS Telecomunicaciones, S.A. de C.V. y Portatel del Sureste, S.A. de C.V., en la que se consideró "Que en la actualidad la tarifa de servicio medido local que cobran Telmex y Telnor a sus usuarios por realizar llamadas de esa clase son significativamente inferiores al costo por terminación de tráfico en una red de acceso inalámbrico que presta el servicio local móvil, por lo que para poder cubrir la tarifa de interconexión correspondiente, bajo la modalidad "El que llama paga", se justifica la aplicación de una mayor tarifa por la originación de éste que permita recuperar, además del uso de la infraestructura local, el monto correspondiente a la tarifa de interconexión y otros costos asociados a la facturación y cobranza de la misma, visible a foja 11.

De conformidad con lo anterior, resulta incongruente que la Resolución Recurrída determine que la tarifa de costos asociados a la facturación y cobranza es una tarifa al usuario final y, que por ello se rija bajo el principio de libertad tarifaria, ya que se la está regulando Telmex y

a Telnor dentro de un desacuerdo de interconexión (sin que sea una obligación derivada de su título de concesión, o en su caso en su carácter de operador sustancial), por lo que la Comisión debe regular de igual forma a todos los concesionarios fijos que originen tráfico dirigido a las redes móviles, bajo la modalidad "EQLLP".

De esta forma, los operadores fijos al cobrar a sus usuarios el sobrecargo por llamadas a redes móviles, el cual no tiene su base en costos, proporciona a las redes móviles un trato discriminatorio injustificado con respecto a las llamadas destinadas a redes fijas, encareciendo las llamadas destino a las redes móviles en perjuicio de la Recurrente y en contravención de los principios rectores en materia de telecomunicaciones previstos en el artículo 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

DÉCIMO NOVENO. La Comisión debe resolver debidamente la objeción de documentos hecha valer por la Recurrente en el inicio del procedimiento y tomarla en consideración al momento de valorar las pruebas ofrecidas por las partes.

La Resolución Recurrída es violatoria de lo dispuesto por el artículo 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia administrativa, al no haber atendido debidamente la objeción de documentos hecha valer por la Recurrente en el curso del procedimiento, lo que tiene como consecuencia la violación a su vez de lo dispuesto por el artículo 3, fracción VII, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en tanto que dicha resolución no se sujetó a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en dicho ordenamiento legal.

En efecto, la Recurrente en los escritos por virtud de los cuales compareció al desacuerdo de interconexión, objetó expresamente el alcance y valor probatorio (no así la autenticidad, lo que se aclara para los efectos legales conducentes) de todos y cada uno de los documentos exhibidos hasta entonces por las Tercero Perjudicadas.

En relación con el particular, en la página 22 de la Resolución Recurrída el Pleno de la Comisión manifestó: *"Respecto a la objeción de documentos manifestada por Grupo Telefónica y por los solicitantes, esta Comisión considera que si bien es cierto que de conformidad con el artículo 2o de la LFPA, el CFPC es aplicable de manera supletoria a dicho ordenamiento legal; en el caso concreto, el artículo 142 del CFPC referido a la objeción de documentos dicha objeción no tiene trascendencia, toda vez que la Comisión en la presente resolución se ha pronunciado respecto a las pruebas ofrecidas por las partes. Lo anterior en virtud de que la autoridad tiene el carácter de resolutoria y el particular se encuentra en una*

situación de subordinación en relación con dicha autoridad. Por tanto, esta Comisión considera improcedentes las manifestaciones de Grupo Telefónica y los Solicitantes."

Según se advierte de la transcripción anterior, la Comisión considera que la Recurrente se encuentra en una situación de subordinación en su relación con esta misma autoridad y que, por tal razón considera que carece de trascendencia la objeción de documentos formulada expresa y oportunamente en el procedimiento. Únicamente agrega la Comisión, al momento de desestimar por completo la objeción planteada, que la misma ya se ha pronunciado sobre las pruebas ofrecidas por la partes.

El artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que ese mismo ordenamiento legal deberá ser suplido por las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles; de tal forma que la objeción de documentos a que se refieren los artículos 142, 203 y demás relativos del Código Federal de Procedimientos Civiles, constituye una disposición válidamente aplicable en el caso del procedimiento administrativo cuyo objeto es resolver los desacuerdos de interconexión iniciados con base en lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Por su parte, la manera de atender la objeción de documentos formulada dentro de un procedimiento administrativo, como es el caso, constituye a su vez una formalidad del procedimiento en tanto que debe ceñirse a los efectos que los dispositivos legales antes invocados atribuyen a dichos actos procesales.

La objeción es un acto jurídico procesal, esto es, una expresión de voluntad que tiene por objeto manifestar que quien la produce no está dispuesto a someterse al contenido, alcance y valor probatorio del documento privado contra el cual se formula en un determinado procedimiento.

En tales términos, la actitud de quien opone la objeción permite evitar que se entienda consentido el alcance y valor probatorio que la contraparte pretende dar a un instrumento privado determinado y, por ende, dicha conducta activa consigue que no se produzca en su contra el reconocimiento tácito del documento. De esta forma, el oferente de la documental objetada, para demostrar sus afirmaciones, debe acreditar el hecho específico con otros medios de prueba distintos y/o adicionales.

La Comisión, en observancia de las formalidades del procedimiento debió considerar la objeción formulada por la Recurrente al momento de pronunciarse sobre las pruebas ofrecidas por las partes, estableciendo razonadamente el impacto que dicha objeción produjo en el caso concreto, en relación con el valor probatorio de los documentos respecto de los cuales se formuló.

VIGÉSIMO. La Comisión carece de facultades para emitir determinaciones que afecten directa o indirectamente la existencia, validez, vigencia o exigibilidad de las condiciones de interconexión previamente convenidas entre la Recurrente y las Tercero Perjudicadas.

Lo ordenado por esa autoridad en el resolutivo primero de la Resolución Recurrída en relación con el momento en el cual serán eficaces y exigibles las condiciones de interconexión por ésta establecidas, específicamente en lo relativo a las tarifas de interconexión entre la Recurrente y las Tercero Perjudicadas, es contrario a las condiciones de interconexión que esas mismas partes tienen convenidas entre sí, violando así lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones en relación con los requisitos establecidos en el artículo 3, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

De conformidad con la fracción X del artículo 9-A y la última parte del artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, la Comisión sólo puede resolver las condiciones que, en materia de interconexión de redes públicas de telecomunicaciones, no hayan podido convenirse entre los respectivos concesionarios. De tal manera que si no existe desacuerdo, es decir, si los concesionarios han logrado pactar algunos de los términos que rigen la interconexión, éstos deben respetarse tanto por las partes involucradas, como por la propia Comisión, la que en este caso carece de facultades para revocar, modificar o en cualquier otra forma alterar esas condiciones que si pudieron convenirse.

En seguimiento de lo anterior, las resoluciones emitidas por la Comisión en relación con las condiciones de la interconexión que no pudieron convenirse en un caso determinado, en ningún modo pueden tener el efecto o alcance de privar, dejar sin efectos, dar por terminados o limitar los términos y condiciones que sí fueron convenidos entre determinados concesionarios.

En la especie, la Recurrente y las Tercero Perjudicadas tienen celebrado a la presente fecha convenios de interconexión en el cual pactaron válidamente diversas condiciones de interconexión, las cuales, a la fecha, se encuentran surtiendo plenos efectos en razón de la cláusula de aplicación continua contenida en dichos convenios (cláusula 15.2 y 16.2 de los convenios de interconexión).

Una de esas condiciones sí convenidas entre las partes, respecto de las cuales la Comisión se encuentra impedida para pronunciarse por no ser materia del desacuerdo, es decir, por carecer de facultades legales para hacerlo, se deduce de lo establecido en la diversa cláusula 4.1.2 de los mencionados convenios de interconexión.

Por lo anterior, queda claro que lo ordenado por la Comisión en relación al momento en el cual serán eficaces y exigibles las nuevas tarifas establecidas en la Resolución Recurrída, si bien es cierto que en términos generales se encuentra apoyado en lo establecido por el artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no menos cierto es que dicha determinación es infundada en el caso particular, pues resulta contraria a lo convenido entre las partes directamente involucradas, ya que éstas acordaron expresamente que las nuevas tarifas que en su caso se establezcan, para ser aplicadas y/o pagadas entre sí, deberán contenerse en una "resolución administrativa o judicial", circunstancia que no acontece en el caso de la Resolución Recurrída, pues a la fecha existen diversos recursos ordinarios y medios de defensa que las partes se encuentran en aptitudes de agotar, tal y como es el caso del recurso de revisión que en el presente escrito se promueve.

VIGÉSIMO PRIMERO. En la Resolución Recurrída se omite indebidamente resolver el planteamiento relacionado con la determinación de la tarifa de terminación en la red local fija de las Tercero Perjudicadas.

El Pleno de la Comisión, al emitir la Resolución Recurrída no tomó en consideración en su totalidad los puntos no convenidos entre las Tercero Perjudicadas y la Recurrente, consistentes, entre otras cosas, en determinar la tarifa de terminación en la red local fija de las Tercero Perjudicadas.

El artículo 3, fracción XVI, de la citada ley exige expresamente, para la validez del acto administrativo, que el mismo sea emitido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos en la Ley. Asimismo, de conformidad con el artículo 16, fracción X, del citado ordenamiento legal, la autoridad administrativa debe dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le sean formuladas, sin distinción de la parte que las formule o la materia sobre la que versen. Por último, el artículo 59 establece que la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo debe decidir todas las cuestiones planteadas por los interesados, debiendo además ser congruente con las peticiones formuladas por éstos.

De los documentos exhibidos para acreditar el inicio de negociaciones, así como de los escritos de inicio a los desacuerdos, ambos presentados por las Tercero Perjudicadas, además de lo manifestado por la Recurrente en los escritos de contestación a los desacuerdos, se desprende que la tarifa de terminación fija en la red local de las Tercero Perjudicadas constituye propiamente una de las condiciones no convenidas entre las partes y, forma parte de la litis en el desacuerdo.

Por tanto, la Comisión se encontraba obligada a resolver sobre los puntos no convenidos entre las partes planteados en el desacuerdo, tanto por las Tercero Perjudicadas como por la Recurrente.

En consecuencia, resulta infundado que la Comisión haya hecho caso omiso del planteamiento completo de la *litis*, como quedó fijada por las partes. El propio artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, da la pauta para afirmar que deben resolverse todas las condiciones que no hayan podido convenirse entre los concesionarios, con independencia de la parte que lo solicite.

En el caso concreto, la tarifa de interconexión que las Tercero Perjudicadas deben cobrar a la Recurrente para la terminación de llamadas en la red local fija de la cual son titulares, es una condición no convenida entre las partes, pues no existe constancia de lo contrario.

Derivado de lo anterior, la Recurrente solicita se declare la nulidad de la Resolución Recurrída.

NOVENO.- Que para acreditar la procedencia de los argumentos referidos en el considerando precedente, la Recurrente ofreció como pruebas las siguientes:

1) LAS DOCUMENTALES PÚBLICAS, consistentes en las escrituras mediante las cuales se acredita la personalidad del apoderado de las personas morales Recurrentes, que acompañó como Anexos 1 al 5;

2) LA DOCUMENTAL PRIVADA, consistente en el informe preparado por la Firma "*Frontier Economics*", a través del cual realiza comentarios con respecto al modelo de costos de terminación en redes móviles utilizado por la Comisión, que acompañó como Anexo 6;

3) LA DOCUMENTAL PRIVADA, consistente en un papel de trabajo mediante el cual se exponen los datos comparativos estadísticos de: i) la inversión unitaria que debe hacer el operador en algunos elementos de red, ii) el porcentaje comparativo de llamadas en hora pico en México, Francia y Gran Bretaña, iii) vida útil de algunos elementos que integran las Redes Públicas de Telecomunicaciones, iv) lista de países que dimensionan sus modelos de costos con base en la topología de la red utilizando datos precisos de la geografía y v) el factor de no homogeneidad aplicable al TRX, que acompañó como Anexo 7;

4) DOCUMENTALES PRIVADAS, consistentes en los informes a la Gerencia General números 478-GPR/2010 de 12 de agosto de 2010 y Número 168- GPR/2010 de 26 de marzo de 2010 elaborados por OSIPTEL, documentos a los que la Recurrente no le otorga mayor alcance ni

consiente cuestiones diversas a los siguientes incisos: i) las inversiones relacionadas con la introducción y migración a las tecnología de tercera generación; ii) la existencia de HLRs redundantes; iii) la red de señalización; y iv) el "software" de optimización para tecnologías "2G" con un valor superior a los seis millones de dólares, que acompañó como Anexos 8 y 9;

5) DOCUMENTALES PÚBLICAS, consistentes en copia i) del citatorio de fecha 2 de julio de 2012 por virtud del se solicita a la Recurrente se sirvan esperar el día 3 de julio de 2012 al Notificador correspondiente de la Comisión a efecto de notificar la Resolución P/200612/290, ii) del instructivo de notificación de fecha 3 de julio de 2012 por virtud del cual se notifica a la Recurrente la resolución P/200612/290 emitida por el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones y iii) de la resolución P/200612/290 de fecha 20 de junio de 2012, mediante la cual el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones determina las condiciones de interconexión no convenidas entre Unefon y Total Play con la Recurrente, que acompañó como Anexos 10, 11 y 12;

6) DOCUMENTALES PÚBLICAS, consistentes en copia simple i) del voto particular del Comisionado Alexis Milo Caraza, emitido mediante oficio "CFT/D01/OCB/0730/2011", de fecha 13 de julio de 2011, ii) de la resolución P/201010/492 de fecha 20 de octubre de 2010, mediante la cual el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones determina las condiciones de interconexión no convenidas entre Axtel, S.A.B. de C.V. y la Recurrente y iii) "Anexo 1" de la Resolución P/201010/492 por virtud del cual se determina la tarifa de terminación local para una red de telefonía móvil en México bajo el esquema "El que llama paga", implementando un Modelo de Costos Incrementales de Largo Plazo, que acompañó como Anexos 13, 14 y 15;

7) DOCUMENTAL PRIVADA, consistente en un estudio de vida útil efectuado por la Firma Ernst and Young en Chile, que acompañó como Anexo 16.

8) DOCUMENTAL PRIVADA, consistente en papel de trabajo comparativo en el que se enuncia la valoración de elementos de red en el modelo de costos para terminación móvil en Perú, que acompañó como Anexo 17;

9) DOCUMENTAL PRIVADA, consistente en papel de trabajo en el que se establece el monto histórico de inversiones realizadas por los operadores de telefonía móvil en México, que acompañó como Anexo 18;

10) DOCUMENTAL PRIVADA, consistente en papel de trabajo en el cual se refleja la vida útil de inversiones en bienes de capital necesarios para la prestación del servicio de

telecomunicaciones, así como diversos gastos relacionados con la prestación del servicio, que acompañó como Anexo 19;

11) PRUEBA PERICIAL EN MATERIA DE ECONOMÍA DE LAS TELECOMUNICACIONES, a cargo de Mónica Duhem Delgado, licenciada en Economía con Maestría en Economía y Doctorado en Ciencias Sociales y Política, con cédula profesional número 7570833 expedida a su favor por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, que acompañó como Anexo 20, al tenor del cuestionario que formuló la oferente de la prueba.

12) EL EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO, que contiene toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la emisión de la Resolución Recurrída, incluidas todas las documentales tanto públicas como privadas que obren en el mismo.

13) LA PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA, ASÍ COMO LA INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES, en todo aquello que beneficie a los intereses de la Recurrente.

La totalidad de las probanzas referidas fueron admitidas por oficio del diez de agosto de dos mil doce, por lo que sin perjuicio de las referencias que se realicen a las probanzas referidas, al analizar los argumentos de la Recurrente, se entra al análisis y valoración de las pruebas admitidas y desahogadas en los siguientes términos:

Documentales

Anexo 1: En relación con la documental pública consistente en la copia certificada de la escritura número 150,924 de fecha 19 de mayo de 2011, pasada ante la fe del licenciado Cecilio González Márquez, Notario Público número 151 del Distrito Federal, se concede a la misma pleno valor probatorio en términos de lo dispuesto en los artículos 79, 93 fracción II, 129, 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles (en lo sucesivo, CFPC), y con la misma se tiene por acreditada la personalidad del representante legal de Baja Celular Mexicana, S.A. de C.V.

Anexo 2: En relación con la documental pública consistente en la copia certificada de la escritura número 150,928 de fecha 19 de mayo de 2011, pasada ante la fe del licenciado Cecilio González Márquez, Notario Público número 151 del Distrito Federal, se concede a la misma pleno valor probatorio en términos de lo dispuesto en los artículos 79, 93 fracción II, 129, 197 y 202 del CFPC, y con la misma se tiene por acreditada la personalidad del representante legal de Celular de Telefonía, S.A. de C.V.

Anexo 3: En relación con la documental pública consistente en la copia certificada de la escritura número 150,606 de fecha 29 de abril de 2011, pasada ante la fe del licenciado Cecilio González Márquez, Notario Público número 151 del Distrito Federal, se concede a la misma pleno valor probatorio en términos de lo dispuesto en los artículos 79, 93 fracción II, 129, 197 y 202 del CFPC, y con la misma se tiene por acreditada la personalidad del representante legal de Movitel del Noroeste, S.A. de C.V.

Anexo 4: En relación con la documental pública consistente en la copia certificada de la escritura número 150,926 de fecha 19 de mayo de 2011, pasada ante la fe del licenciado Cecilio González Márquez, Notario Público número 151 del Distrito Federal, se concede a la misma pleno valor probatorio en términos de lo dispuesto en los artículos 79, 93 fracción II, 129, 197 y 202 del CFPC, y con la misma se tiene por acreditada la personalidad del representante legal de Telefonía Celular del Norte, S.A. de C.V.

Anexo 5: En relación con la documental pública consistente en la copia certificada de la escritura número 150,904 de fecha 19 de mayo de 2011, pasada ante la fe del licenciado Cecilio González Márquez, Notario Público número 151 del Distrito Federal, se concede a la misma pleno valor probatorio en términos de lo dispuesto en los artículos 79, 93 fracción II, 129, 197 y 202 del CFPC, y con la misma se tiene por acreditada la personalidad del representante legal de Pegaso Comunicaciones y Sistemas, S.A. de C.V.

Anexo 6: En relación con el documento consistente en la copia fotostática denominada "*Comentarios al modelo de costos de terminación en redes móviles de Cofetel. UN INFORME PREPARADO PARA TELEFÓNICA MÓVILES MÉXICO. July 2012*", que se atribuye a *Frontier Economics Limited in Europe*, toda vez que se presentaron copias fotostáticas de un documento, las mismas se valoran en términos de lo dispuesto en el artículo 217 del CFPC, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señalándose que la misma carece de valor probatorio en este procedimiento, por no haber aportado elemento alguno que administrativamente le diera valor probatorio pleno, por lo que su valor indiciario no se vio reforzado de manera alguna, y este Instituto considera que el mismo no es suficiente para tener valor probatorio pleno, y en consecuencia en nada favorece a los intereses de la oferente.

A respecto son aplicables las tesis jurisprudenciales emitidas por nuestros tribunales federales, que se citan a continuación:

"COPIAS FOTOSTÁTICAS SIN CERTIFICAR SU VALOR PROBATORIO QUEDA AL PRUDENTE ARBITRIO JUDICIAL COMO INDICIO. La jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, Volumen II, página 916, número 533, con el rubro: "COPIAS

FOTOSTÁTICAS. SU VALOR PROBATORIO.", establece que conforme a lo previsto por el artículo 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el valor de las fotografías de documentos o de cualesquiera otras aportadas por los descubrimientos de la ciencia, cuando carecen de certificación, queda al prudente arbitrio judicial como indicio. La correcta interpretación y el alcance que debe darse a este criterio jurisprudencial no es el de que las copias fotostáticas sin certificar carecen de valor probatorio, sino que debe considerarse que dichas copias constituyen un medio de prueba reconocido por la ley cuyo valor queda al prudente arbitrio del juzgador como indicio. Por tanto, no resulta apegado a derecho negar todo valor probatorio a las fotostáticas de referencia por el solo hecho de carecer de certificación, sino que, considerándolas como indicio, debe atenderse a los hechos que con ellas se pretende probar y a los demás elementos probatorios que obren en autos, a fin de establecer como resultado de una valuación integral y relacionada de todas las pruebas, el verdadero alcance probatorio que debe otorgárseles. Amparo en revisión 1066/95. Mario Hernández Garduño. 19 de enero de 1996. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Maria Estela Ferrer Mac Gregor Poisot. Amparo en revisión 602/97. Amador Salceda Rodriguez. 20 de junio de 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Felipe Alfredo Fuentes Barrera. Amparo en revisión 2645/97. Autobuses México, Toluca, Zinacantepec y Ramales, S.A. de C.V. 20 de marzo de 1998. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Fortunata F. Silva Vásquez. Amparo en revisión 874/98. Antonio Castro Vázquez. 28 de agosto de 1998. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Alejandro Sánchez López. Amparo en revisión 143/99. Derivados de Gasa, S.A. de C.V. 11 de febrero del año 2000. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Ernmanuel G. Rosales Guerrero. Tesis de jurisprudencia 32/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de marzo del año dos mil."

"COPIAS FOTOSTATICAS. HACEN PRUEBA PLENA CONTRA SU OFERENTE. No es válido negar el carácter de prueba a las copias fotostáticas simples de documentos, puesto que no debe pasar inadvertido que conforme a diversas legislaciones, tales instrumentos admiten ser considerados como medios de convicción. Así el Código Federal de Procedimientos Civiles previene, en su artículo 93, que: "La ley reconoce como medios de prueba: ... VII. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia ... " El artículo 278 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece a su vez que para conocer la verdad sobre los puntos controvertidos, el juzgador puede valerse, entre otros elementos probatorios, " ... de cualquier cosa ... " Dentro de estas disposiciones es admisible considerar comprendidas a las copias fotostáticas simples de documentos, cuya fuerza probatoria mayor o menor, dependerá del caso concreto y de las circunstancias especiales en que aparezcan aportadas al juicio. De este modo, la copia fotostática simple de un documento hace prueba plena en contra de su oferente, porque cabe considerar que la aportación de tal probanza al juicio lleva implícita la afirmación de que esa copia coincide plenamente con su original. Esto es así porque las partes aportan pruebas con el objeto de que el juzgador verifique las afirmaciones producidas por aquéllas en los escritos que fijan la litis; por tanto, si se aporta determinado medio de convicción, es porque el oferente lo considera adecuado para servir de instrumento de verificación a sus afirmaciones. No es concebible que el oferente presente una prueba para demostrar la veracidad de sus asertos y que, al mismo tiempo, sostenga que tal elemento de convicción, por falso o inauténtico, carece de confiabilidad para acreditar sus aseveraciones. En cambio la propia copia fotostática simple no tendría plena eficacia probatoria respecto a la contraparte del oferente, porque contra ésta ya no operaría la misma razón y habría

que tener en cuenta, además, que ni siquiera tendría la fuerza probatoria que producen los documentos simples, por carecer de uno de los elementos constitutivos de éstos, como es la firma autógrafa de quien lo suscribe y, en este caso, la mayor o menor convicción que produciría, dependería de la fuerza probatoria que proporcionararan otras probanzas que se relacionaran con su autenticidad. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo en revisión 44/88. Elodía Rodríguez Jiménez. 4 de febrero de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: 1. Refugio Ortega Marín. Amparo directo 649/88. Vicenta Chávez viuda de Alemán. 17 de marzo de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretario: Ricardo Romero Vázquez. Amparo en revisión 1904/95. Pedro Bernal Adame. 26 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: Eliseo Puga Cervantes. Amparo directo 5484/95. Luz María Campos Gerber. 9 de noviembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Gilda Rincón Orta. Secretario: Daniel Horacio Escudero Contreras. Amparo directo 5814/95. Seguros América, S.A., hoy Seguros Comercial América, S.A. de C.V. 9 de noviembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretario: Carlos Arteaga Álvarez.”

Asimismo, la valoración se realiza de acuerdo a la Jurisprudencia que se transcribe a continuación:

“DOCUMENTOS PRIVADOS NO OBJETADOS, VALORACION Y EFICACIA DE LOS. Es cierto que el artículo 335 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal dispone que los documentos privados presentados en juicio como prueba por uno de los interesados y no objetados por la parte contraria, se tiene por admitidos y surten sus efectos como si hubieran sido reconocidos, pero también lo es que la falta de objeción por la contraparte del oferente, únicamente constituye una admisión ficta del contenido de los documentos, sin que tal circunstancia implique que su valor probatorio tenga plena eficacia jurídica para demostrar el extremo planteado, toda vez que el numeral 402 del ordenamiento legal citado otorga al juzgador plenas facultades para valorar en su conjunto, los medios de convicción allegados al juicio por las partes, atendiendo a las reglas de la lógica y la experiencia, con la obligación ineludible de exponer en forma clara los fundamentos de esa valoración y de la decisión que se tome en el caso, por tanto, el valor indiciario que conlleva la admisión ficta de documentos no objetados, comprende la obligación para quien los ofrece de adminicularlos con otros medios probatorios, a fin de obtener la eficacia jurídica que con ellos se pretende.”

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 3100/89. María Julieta Valdez Hernández. 7 de septiembre de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Manuel Islas Domínguez. Secretario: Roberto A. Navarro Suárez.

Amparo directo 225/89. Rubén López Gómez. 16 de febrero de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Manuel Islas Domínguez. Secretario: Roberto A. Navarro Suárez. Octava Época, Tomo III, Segunda Parte-1, página 301.

Amparo directo 2045/88. Worthington de México, S.A. de C.V. 29 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Manuel Islas Domínguez. Secretario: Roberto A. Navarro Suárez. Octava Época, Tomo II Segunda Parte-1, página 235.

Amparo directo 2480/88. Laura Beatriz Hernández Esparza. 2 de septiembre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Víctor Manuel Islas Domínguez. Secretario: Roberto A. Navarro Suárez. Octava Época, Tomo II Segunda Parte-1, página 235.

En este sentido, no causa ánimo de convicción al Instituto a efecto de modificar o revocar la Resolución Recurrída.

Sin perjuicio de lo anterior, el contenido de la documental referida no es concluyente toda vez que los argumentos presentados en la prueba documental son en esencia los que la Recurrente hizo valer en el presente recurso de revisión, mismos que se han valorado a lo largo del presente documento.

Anexo 7: En relación con el documento que la Recurrente define como un papel de trabajo mediante el cual se exponen datos comparativos estadísticos, cuyo autor se desconoce, respecto de esta prueba se precisa que si bien fue admitida como Documental, su análisis y valoración se realiza en los términos de lo dispuesto por el artículo 210-A del CFPC, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por tratarse, según se aprecia en el expediente de una impresión, sin firmas y sin que se detecte a su autor, y en ese tenor se debe señalar que dicha prueba carece de valor probatorio alguno, atento a que no fue perfeccionada por la oferente, al no haber acreditado la fiabilidad en el método en que fue generada, comunicada, recibida o archivada y, en su caso a quien es posible atribuir el contenido de la información relativa, y ser accesible para su ulterior consulta. Asimismo, esta prueba tampoco fue posible adminicularla con alguna de las otras pruebas desahogadas, para tener por acreditado su contenido, por no ser ninguna de ellas idónea para el perfeccionamiento de la mencionada probanza, de acuerdo al prudente arbitrio de esta autoridad, y por las omisiones señaladas, en que incurrió la oferente.

Anexo 8: En relación con el documento consistente en la copia fotostática denominada informe No. 478-GPR/2010, constante de 199 páginas, *que se atribuye a OSIPTEL*, toda vez que se presentaron copias fotostáticas de documentos, las mismas se valoran en términos de lo dispuesto en el artículo 217 del CFPC, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señalándose que la misma carece de valor probatorio en este procedimiento, por no haber aportado elemento alguno que adminiculadamente le diera valor probatorio pleno, por lo que su valor indiciario no se vio reforzado de manera alguna, y este Instituto considera que el mismo no es suficiente para tener valor probatorio pleno, y en consecuencia en nada favorece a los intereses de la oferente.

Sin perjuicio de lo anterior, el contenido de la documental referida no es concluyente toda vez que se refiere a regulaciones adoptadas por órganos reguladores de otros países, cuya

implementación no significa que deban replicarse en la industria de telecomunicaciones en México, toda vez que la política regulatoria debe ser acorde a la realidad de cada país.

Anexo 9: En relación con el documento consistente en la copia fotostática denominada informe No. 168-GPR/2010, constante de 397 páginas, *que se atribuye a OSPITEL*, toda vez que se presentaron copias fotostáticas de documentos, las mismas se valoran en términos de lo dispuesto en el artículo 217 del CFPC, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señalándose que la misma carece de valor probatorio en este procedimiento, por no haber aportado elemento alguno que administrativamente le diera valor probatorio pleno, por lo que su valor indiciario no se vio reforzado de manera alguna, y este Instituto considera que el mismo no es suficiente para tener valor probatorio pleno, y en consecuencia en nada favorece a los intereses de la oferente.

Sin perjuicio de lo anterior, el contenido de la documental referida no es concluyente toda vez que se refiere a regulaciones adoptadas por órganos reguladores de otros países, cuya implementación no significa que deban replicarse en la industria de telecomunicaciones en México, toda vez que la política regulatoria debe ser acorde a la realidad de cada país.

Anexo 10: En relación con el documento consistente en la copia fotostática del citatorio de fecha 2 de julio de 2012 por virtud del cual se solicita a la Recurrente se sirvan esperar el día 3 de julio de 2012 al Notificador correspondiente de la Comisión a efecto de notificar la Resolución P/200612/290, toda vez que se presentaron copias fotostáticas de documentos, las mismas se valoran en términos de lo dispuesto en el artículo 217 del CFPC, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señalándose que la misma fue presentada en copia fotostática en términos de la fracción V de artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que prevé la presentación de copia de la resolución que se impugna y de la notificación correspondiente, siendo el citatorio de mérito parte de las constancias de notificación mencionadas, por lo que es la propia ley la que establece la presentación de copia fotostática de dicho documento, sin exigir la exhibición del original. Considerando lo anterior, así como que en el numeral 12 del capítulo de ofrecimiento de pruebas del escrito por el que se interpuso el recurso que se resuelve en este acto se ofreció como prueba el expediente administrativo en que se dictó la Resolución Recurrída, probanza que fue admitida, teniéndose a la vista el referido expediente al momento de dictar esta resolución, se analizan las copias fotostáticas referidas, y dado que las mismas coinciden con el original que obra en el referido expediente, se concede valor probatorio a la probanza referida, y con la misma se tiene por acreditado que la Recurrente recibió el citatorio de referencia por virtud del cual se solicita a la Recurrente se sirvan esperar el día 3 de julio de

2012 al Notificador correspondiente de la Comisión a efecto de notificar la Resolución P/200612/290.

Anexo 11: En relación con el documento consistente en la copia fotostática del instructivo de notificación de fecha 3 de julio de 2012 por virtud del cual se notifica a la Recurrente la resolución P/200612/290 emitida por el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, toda vez que se presentaron copias fotostáticas de documentos, las mismas se valoran en términos de los dispuesto en el artículo 217 del CFPC, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señalándose que la misma fue presentada en copia fotostática en términos de la fracción V de artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que prevé la presentación de copia de la resolución que se impugna y de la notificación correspondiente, siendo el instructivo de mérito parte de las constancias de notificación mencionadas, por lo que es la propia ley la que establece la presentación de copia fotostática de dicho documento, sin exigir la exhibición del original. Considerando lo anterior, así como que en el numeral 12 del capítulo de ofrecimiento de pruebas del escrito por el que se interpuso el recurso que se resuelve en este acto se ofreció como prueba el expediente administrativo en que se dictó la Resolución Recurrída, probanza que fue admitida, teniéndose a la vista el referido expediente al momento de dictar esta resolución, se analizan las copias fotostáticas referidas, y dado que las mismas coinciden con el original que obra en el referido expediente, se concede valor probatorio a la probanza referida, y con la misma se tiene por acreditado que la Recurrente recibió el instructivo de referencia por virtud del cual el día 3 de julio de 2012 se notificó a la Recurrente la resolución P/200612/290 emitida por el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Anexo 12: En relación con el documento consistente en la copia fotostática de la resolución P/200612/290 de fecha 20 de junio de 2012, mediante la cual el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones determina las condiciones de interconexión no convenidas entre Unefon y Total Play con la Recurrente, toda vez que se presentaron copias fotostáticas de documentos, las mismas se valoran en términos de los dispuesto en el artículo 217 del CFPC, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señalándose que la misma fue presentada en copia fotostática en términos de la fracción V de artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que prevé la presentación de copia de la resolución que se impugna y de la notificación correspondiente, por lo que es la propia ley la que establece la presentación de copia fotostática de la Resolución Recurrída, sin exigir la exhibición del original. Considerando lo anterior, así como que en el numeral 12 del capítulo de ofrecimiento de pruebas del escrito por el que se interpuso el recurso que se resuelve en este acto se ofreció como prueba el expediente administrativo en que se dictó la Resolución Recurrída, probanza que fue admitida, teniéndose a la vista el referido expediente al

momento de dictar esta resolución, se analizan las copias fotostáticas referidas, y dado que las mismas coinciden con el original que obra en el referido expediente, se concede valor probatorio a la probanza referida, y con la misma se tiene por acreditada la Resolución Recurrída, P/200612/290 emitida por el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones.

Anexo 13: En relación con el documento consistente en la copia simple del oficio CFT/D01/OCB/0730/2011 de fecha 13 de julio de 2011, y toda vez que dicha documental obra en autos de este Instituto, lo cual obedece a un hecho notorio, la misma se valoran en términos de lo dispuesto en el artículo 202 del CFPC, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señalándose que la misma no tiene el alcance probatorio que el oferente pretende otorgarle, en virtud de que se trata de un voto particular que en nada cambiaría el sentido de la resolución, ya que solo reflejan la postura de un comisionado, siendo que las determinaciones de la entonces Comisión se llevan a cabo de manera colegiada y por mayoría de votos.

Anexo 14: En relación con el documento consistente en la copia fotostática de la resolución P/201010/492 de fecha 20 de octubre de 2010, mediante la cual el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones determina las condiciones de interconexión no convenidas entre Axtel, S.A.B. de C.V. y la Recurrente, y toda vez que dicha documental obra en autos de este Instituto, lo cual obedece a un hecho notorio, la misma se valoran en términos de lo dispuesto en el artículo 202 del CFPC, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señalándose que la misma no tiene el alcance probatorio que el oferente pretende otorgarle, en virtud de que el contenido de dicha documental es ajeno a la resolución recurrida, pues resulta evidente que en la misma se hace referencia a un diverso desacuerdo de interconexión, al que fue materia de la resolución recurrida, y en consecuencia en nada favorece a los intereses de la oferente.

Anexo 15: En relación con el documento consistente en la copia fotostática del documento denominado "ANEXO 1 "Determinación de la tarifa de terminación local para una red de telefonía móvil en México bajo el esquema "El Que Llama Paga", Modelo de Costos Incrementales de Largo Plazo.", que la Recurrente indica es anexo de la resolución P/201010/492 de fecha 20 de octubre de 2010, mediante la cual el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones determina las condiciones de interconexión no convenidas entre Axtel, S.A.B. de C.V. y la Recurrente, las mismas se valoran en términos de lo dispuesto en el artículo 202 del CFPC, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señalándose que la misma no tiene el alcance probatorio que el oferente pretende otorgarle, en virtud de que el contenido de dicha documental es ajeno a la resolución recurrida, pues resulta evidente que en la misma se hace referencia a un diverso

desacuerdo de interconexión, al que fue materia de la resolución recurrida, y en consecuencia en nada favorece a los intereses de la oferente.

Anexo 16: En relación con el documento consistente en la copia fotostática del documento denominado "Estudio de Vidas Útiles Borrador Informe Final ATELMO", que la Recurrente atribuye a *Ernst&Young*, toda vez que se presentaron copias fotostáticas de documentos, las mismas se valoran en términos de los dispuesto en el artículo 217 del CFPC, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señalándose que la misma carece de valor probatorio en este procedimiento, por no haber aportado elemento alguno que administrativamente le diera valor probatorio pleno, por lo que su valor indiciario no se vio reforzado de manera alguna, y este Instituto considera que el mismo no es suficiente para tener valor probatorio pleno, y en consecuencia en nada favorece a los intereses de la oferente.

Sin perjuicio de lo anterior, el contenido de la documental referida no es concluyente toda vez que no tiene el alcance ni el valor probatorio que el oferente pretende otorgarle, toda vez que tal como se menciona en el estudio se recopiló información de distintos países, centrándose en los activos expuestos a obsolescencia tecnológica, considerando parámetros que permitan la comparación con la realidad de la industria de telecomunicaciones móviles en Chile, no así con la realidad del mercado móvil en México.

Anexo 17: En relación con el documento consistente en la copia fotostática del documento denominado "ANEXO DE PRECIOS DE ELEMENTOS DE RED DEL MODELO DE TERMINACIÓN MÓVIL PERU - COSTOS US\$", que la Recurrente identifica como papel de trabajo, toda vez que se presentaron copias fotostáticas de documentos, las mismas se valoran en términos de los dispuesto en el artículo 217 del CFPC, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señalándose que la misma carece de valor probatorio en este procedimiento, por no haber aportado elemento alguno que administrativamente le diera valor probatorio pleno, por lo que su valor indiciario no se vio reforzado de manera alguna, y este Instituto considera que el mismo no es suficiente para tener valor probatorio pleno, y en consecuencia en nada favorece a los intereses de la oferente.

Sin perjuicio de lo anterior, el contenido de la documental referida no es concluyente toda vez que no tiene el alcance ni el valor probatorio que el oferente pretende otorgarle, toda vez que representa los supuestos costos de los elementos de red en el mercado peruano.

Anexo 18: En relación con el documento consistente en la copia fotostática del documento que la Recurrente identifica como papel de trabajo en el que se establece el monto histórico

de inversiones realizadas por los operadores de telefonía móvil en México, toda vez que se presentaron copias fotostáticas de documentos, las mismas se valoran en términos de lo dispuesto en el artículo 217 del CFPC, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señalándose que la misma carece de valor probatorio en este procedimiento, por no haber aportado elemento alguno que administrativamente le diera valor probatorio pleno, por lo que su valor indiciario no se vio reforzado de manera alguna, y este Instituto considera que el mismo no es suficiente para tener valor probatorio pleno, y en consecuencia en nada favorece a los intereses de la oferente.

Sin perjuicio de lo anterior, el contenido de la documental referida no es concluyente toda vez que no señala la fuente de la información presentada y no permite distinguir la inversión asociada a la prestación de servicios de interconexión.

Anexo 19: En relación con el documento consistente en la copia fotostática del documento que la Recurrente identifica como papel de trabajo en el cual se refleja la vida útil de inversiones en bienes de capital necesarios para la prestación del servicio de telecomunicaciones, así como diversos gastos relacionados con la prestación del servicio, toda vez que se presentaron copias fotostáticas de documentos, las mismas se valoran en términos de lo dispuesto en el artículo 217 del CFPC, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señalándose que la misma carece de valor probatorio en este procedimiento, por no haber aportado elemento alguno que administrativamente le diera valor probatorio pleno, por lo que su valor indiciario no se vio reforzado de manera alguna, y este Instituto considera que el mismo no es suficiente para tener valor probatorio pleno, y en consecuencia en nada favorece a los intereses de la oferente.

Sin perjuicio de lo anterior, el contenido de la documental referida no es concluyente toda vez que no señala la fuente de la información presentada y las mismas sirven únicamente como referencia.

Prueba Pericial

Partiendo de la base de que la autoridad goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas, determinar su valor y fijar el resultado de dicha valuación contradictoria, y de que en lo que respecta a la valoración de la prueba pericial, la misma quedará a la prudente apreciación de la autoridad, de conformidad con los artículos 93 fracción IV, 143, 144, 197 y 211 del CFPC, de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

A continuación se procede a valorar el dictamen pericial en materia de economía de las telecomunicaciones, la cual fue desahogada por Mónica Duhem Delgado, perito designada por la Recurrente, licenciada en Economía con Maestría en Economía y Doctorado en Ciencias Sociales y Política, con cédula profesional número 7570833 expedida a su favor por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, quien suscribió y ratificó su correspondiente dictamen pericial, la misma y sus respectivos incisos son valorados en los siguientes términos:

Cabe mencionar que las tercero perjudicadas no designaron perito de su parte ni presentaron dictamen pericial.

Con relación a la prueba pericial ofrecida por representante legal de las empresas Baja Celular Mexicana, S.A. de C.V., Celular de Telefonía, S.A. de C.V., Movitel del Noroeste, S.A. de C.V., Telefonía Celular del Norte, S.A. de C.V. y Pegaso Comunicaciones y Sistemas, S.A. de C.V., ofrecida dentro del recurso de revisión que se resuelve, este Instituto valora la misma en términos del artículo 211, del CFPC, en los siguientes términos:

Preguntas en materia económica propuestas por Grupo Telefónica

Pregunta 1. Que diga y explique el perito, con base en la experiencia internacional, la evolución de las metodologías utilizadas para la determinación de tarifas de interconexión con base en costos.

Al respecto, el perito de la Recurrente refiere que los modelos más comunes utilizados a nivel internacional para determinar las tarifas de interconexión son con base en costos. Lo anterior es el resultado de un proceso evolutivo donde las agencias nacionales de regulación buscan favorecer la competencia.

El principio económico que rige las metodologías de determinación de tarifas basadas en costos, es la recuperación de los costos de operación y un razonable retorno de la inversión. Hay dos metodologías basadas en recuperación de costos utilizadas en el mundo:

- Costos totales distribuidos. Bajo esta metodología todos los costos, incluyendo los indirectos, los compartidos y los comunes, son contabilizados y asignados al producto o servicio final. La asignación como método es fácil pero depende del detalle de los costos contabilizados presentados por el operador
- Costos incrementales promedio de largo plazo "*Long Run Average Incremental Cost*". Esta metodología estima costos adicionales incurridos al producir un servicio en relación con

los costos erogados al producir un portafolio de otros servicios. El largo plazo involucra una perspectiva de costos a los que se incurrirá en el futuro. La determinación de tarifas con base en costos incrementales de largo plazo permite a los operadores recuperar los costos en los que incurren por la prestación de los servicios incluyendo costos de capital. Bajo esta metodología se asume una operación eficiente de los operadores.

Los costos incrementales promedio de largo plazo son comúnmente calculados de dos modalidades: "*Top Down*" o "*Bottom Up*".

Valoración del Instituto

Este Instituto coincide con los señalamientos de la perito de que los costos totales distribuidos y los costos incrementales promedio de largo plazo constituyen dos metodologías que han sido utilizadas a nivel internacional para determinar las tarifas de interconexión, y que los costos incrementales promedio de largo plazo pueden calcularse mediante el enfoque *Top-Down* o el enfoque *Bottom-Up*.

Pregunta 2. Que identifique y explique el perito las mejores prácticas internacionales para ajustar las tarifas de interconexión hacia el nivel de costos correspondiente.

Al respecto, el perito de la Recurrente refiere que los modelos más exitosos a nivel internacional para ajustar las tarifas de interconexión en mercados con condiciones parecidas al mexicano son modelos basados en costos incrementales de largo plazo del tipo "*Bottom Up*" que incluyen alguna política de tarifas asimétricas en casos de que un operador tenga poder sustantivo en el mercado.

Las mejores prácticas no solamente incluyen políticas graduales de disminución de tarifas de interconexión hacia el nivel de costos correspondiente, sino que muchas veces, aunado a lo anterior, se utilizan prácticas de tarifas asimétricas. Estas tarifas asimétricas, al igual que la disminución gradual, no son permanentes y se utilizan en un periodo de tiempo determinado para permitirle al operador entrante estar en condiciones de competir con el operador con participación sustancial en el mercado antes de llegar a la simetría de las tarifas de interconexión.

Valoración del Instituto

Esta autoridad reguladora coincide con lo señalado por la perito en el sentido de que en la experiencia internacional se ha utilizado son modelos basados en costos incrementales de

largo plazo del tipo "*Bottom Up*", y que se han aplicado tarifas asimétricas de manera temporal y bajo condiciones muy específicas, como es la existencia de un operador tenga poder sustantivo en el mercado.

Pregunta 3. Que diga y explique el perito, con base en experiencias internacionales, las posibles consecuencias de llevar a cabo disminuciones abruptas en las tarifas de terminación y si son aconsejables conforme a las mejores prácticas internacionales.

Al respecto, el perito de la Recurrente refiere que una disminución abrupta de las tarifas de terminación puede sacar a un operador nuevo del mercado. Si un operador no tiene oportunidad de recuperar los importantes costos que significan el despliegue de una nueva red de telefonía móvil no puede competir en el mercado. Por lo tanto una disminución abrupta no es aconsejable y las mejores prácticas internacionales muestran la participación del regulador para asegurar una disminución paulatina de las tarifas de terminación de llamadas en pro de la competencia.

La participación de mercado es la principal fuente de diferenciación de costos en el mercado de telefonía móvil por el importante efecto de las economías de escala. Lo anterior justifica la utilización de modelos basados en costos incrementales de largo plazo para determinar las tarifas de terminación de llamadas y no perjudicar ni beneficiar a ningún operador. Sin embargo, las tarifas de los operadores con menor participación de mercado no pueden ser disminuidas abruptamente antes de que tengan cierta participación de mercado y hayan logrado ciertas economías de escala porque no estarán en posibilidades de competir con operadores que cuentan con mayor participación de mercado.

Valoración del Instituto

Este Instituto concuerda con la perito de la quejosa en el sentido de que una reducción abrupta de las tarifas de interconexión puede sacar a una empresa del mercado cuando no tiene oportunidad de recuperar los importantes costos que significan el despliegue de una nueva red de telefonía móvil. No obstante, la determinación de las tarifas que ocupan el presente recurso de revisión, no trae u origina consecuencias adversas para los operadores en lo relativo a una disminución abrupta de las mismas, dado que la implementación del modelo de costos de la extinta Comisión arroja una tarifa que toma en cuenta los costos así como el otorgamiento de un margen adecuado de ganancia por las inversiones realizadas, lo que favorece a la competencia e incentiva a los operadores a seguir invirtiendo.

Pregunta 4. Que diga y explique el perito las ventajas y desventajas de imponer una tarifa de interconexión basada en costos que sea idéntica para todos los operadores móviles y en qué situaciones podría justificarse el uso de tarifas de interconexión asimétricas.

El perito de la Recurrente argumenta que una tarifa de interconexión basada en costos que sea idéntica para todos los operadores móviles tiene importantes desventajas si el mercado no está en condiciones de competencia.

Es importante considerar que un operador entrante, para ser competitivo en el mercado de telefonía móvil, debe ofrecer por lo menos la misma cobertura que sus competidores. Lo anterior quiere decir que debe realizar una inversión inicial tal que le permita el despliegue de una red de cobertura similar a la del operador incumbente. La asimetría de tarifas es el reconocimiento por parte del regulador de esta realidad económica permitiéndole al competidor participar en condiciones que le permitan recuperar sus costos y hacerse de un porcentaje de mercado.

Valoración del Instituto

La respuesta del perito no genera convicción para esta autoridad reguladora ya que la determinación de las tarifas de interconexión debe tener como objetivo el simular condiciones de competencia, y en un mercado perfectamente competitivo, los nuevos entrantes son precio aceptantes, por lo que independientemente de su escala de producción deben reducir sus costos a un nivel eficiente; por lo que si bien es cierto que en una industria con fuertes economías de escala y alcance como es la de telecomunicaciones, la existencia de un concesionario que cuenta con una elevada participación de mercado le otorga ventajas importantes en costos esto no implica que se deban establecer tarifas asimétricas

Pregunta 5. Que diga y explique el perito cuál es la experiencia internacional con la aplicación de tarifas asimétricas para la terminación de llamadas en redes móviles.

El perito de la Recurrente señala que en muchos países las autoridades reguladoras han implementado regímenes tarifarios asimétricos para incentivar la entrada al mercado de nuevos operadores de servicio móvil.

Valoración del Instituto

Este Instituto coincide con la perito designado por la quejosa en el sentido de que con base en la experiencia internacional, y como parte de una política pública diversos órganos

reguladores han implementado regímenes tarifarios asimétricos; sin que ello signifique que las mencionadas políticas deban replicarse en nuestro país.

Pregunta 6. Que establezca el perito las participaciones del mercado de los distintos operadores de telefonía móvil en el país conforme a los indicadores más utilizados en la práctica internacional

El perito de la Recurrente argumenta que El mejor indicador para estimar participación de mercado es por minutos de tráfico cursado. Sin embargo, este indicador no puede ser utilizado en México ya que no se ha definido una metodología para el reporte de tráfico cursado aplicable a los operadores de servicio de telefonía móvil por lo que no se puede considerar esta información como indicativa de participación de mercado.

	Telcel	Movistar	Iusacel	Nextel	Maxcom
Participación de Mercado con respecto al número de líneas	70.30%	21.60%	4.40%	3.70%	0.00%
Participación de Mercado con respecto a ingresos	69.20%	12.30%	5.70%	12.60%	-

Fuente: The Competitive Intelligence Unit (CIU)

Valoración del Instituto

Esta autoridad reguladora señala que en México como en otras regiones del mundo los parámetros principales para medir la participación de mercado de los operadores de telecomunicaciones son los minutos de tráfico cursados, el número de usuarios y los ingresos obtenidos, asimismo se da cuenta de los cálculos realizados por la perito para estimar la participación de mercado de las empresas de telefonía móvil en México.

Pregunta 7. Que diga y explique el perito cuál de los indicadores identificados en la pregunta anterior es el más relevante para representar la participación de mercado de un operador de servicio móvil en un modelo de costos

El perito de la Recurrente manifestó que para representar la participación de mercado de un operador de servicio móvil en un modelo de costos el indicador más relevante es el estimado con base en los ingresos. Los modelos de costos se fundamentan en el supuesto económico de que para lograr un funcionamiento eficiente del mercado, los operadores deben, por lo menos, cubrir sus costos incluyendo los de capital. La eficiencia de un mercado se logra mediante la existencia de competencia, gracias a la cual los usuarios pueden contar con precios competitivos y servicios de calidad. En un mercado competitivo los operadores compiten a través de precio y calidad del servicio, lo que es benéfico socialmente.

Valoración del Instituto

Este Instituto difiere de lo señalado por la perito en el sentido de que para representar la participación de mercado de un operador de servicio móvil en un modelo de costos el indicador más relevante es el estimado con base en los ingresos, y que dicha respuesta se contradice con la señalada en la pregunta 6 en la cual señala que el mejor indicador para estimar participación de mercado es por minutos de tráfico cursado.

Se señala que en un modelo de costos se pueden utilizar diversas variables, para medir la participación de mercado; por lo que se considera que dicha decisión de modelado corresponde al ámbito de discrecionalidad del órgano regulador.

Pregunta 8. Que diga y explique el perito si un operador de servicios móviles con 25% del mercado es representativo de la realidad del mercado mexicano y si en las condiciones de mercado existentes en México es aconsejable la introducción de tarifas asimétricas para la terminación de llamadas en redes móviles.

El perito de la Recurrente argumenta que un operador de servicios móviles con 25% del mercado no es representativo del mercado mexicano. En los supuestos que fundamentan el modelo de la Comisión, este operador eficiente contaría con una participación de mercado de 25% tomando en cuenta un mercado con 4 competidores.

Valoración del Instituto

Este organismo regulador señala que el modelo de costos instrumentado por la extinta Cofetel no tenía como objetivo representar la realidad de algún operador en particular o un grupo aislado de ellos, sino el de simular un operador eficiente que se desarrolla en un mercado en competencia con características similares a las del mercado mexicano, supuestos que estimulan a los operadores participantes del mercado a elevar su eficiencia y su competitividad, y que dan como resultado que puedan ofertar bienes y servicios con mayor calidad y un menor precio a los consumidores.

En tal virtud, la participación de mercado del operador modelado corresponde más a una decisión en materia de política regulatoria que entra dentro del ámbito de discreción del órgano regulador.

Pregunta 9. El perito dirá y explicará si el Modelo de Costos que la Comisión considera en la Resolución mediante la cual determina las condiciones de interconexión no convenidas entre

las Tercero Perjudicadas y las Recurrentes es el mismo que la Cofetel hizo público en su página Web.

Argumenta el perito de la Recurrente que el modelo que la Comisión considera en la Resolución mediante la cual determina las condiciones de interconexión no convenidas no fue dado a conocer por parte de la Cofetel, sin embargo de la información disponible, podemos suponer que el modelo no dado a conocer utilizado para esta resolución y el modelo publicado por la Cofetel contemplan los mismos supuestos y algoritmos para el diseño de la red del operador eficiente y para la determinación de la tarifa de terminación correspondiente.

Valoración del Instituto

Esta autoridad regulatoria confirma que el modelo que se utilizó para resolver las condiciones de interconexión no acordadas entre la demandante y la tercero interesada es el mismo que la extinta Cofetel publicó en su portal web.

Pregunta 10. El perito dirá y explicará si el modelo de costos utilizado por el Pleno de la Cofetel en su Resolución P/201010/492, contiene diferencias con el modelo de costos que la Comisión considera en la Resolución mediante la cual determina las condiciones de interconexión no convenidas entre las hoy Tercero Perjudicadas y mis Representadas.

Refiere el perito de la Recurrente que los parámetros utilizados en el modelo utilizado por el Pleno de la Cofetel en su Resolución P/201010/492 son significativamente diferentes a los parámetros utilizados para el mismo modelo en Resoluciones anteriores. Lo anterior sin presentar explicación alguna sobre la modificación de los parámetros cuyos cambios no son consistentes con la teoría económica ni con la realidad de mercado que enfrentan los operadores.

Los valores de los parámetros que alimentaron el Modelo de Costos en las resoluciones P/EXT/270511/55 y P/200612/290 son idénticos a los utilizados en la versión del modelo que fue publicado por Cofetel; mientras que los valores de los parámetros utilizados en la Resolución P/201010/492 resultan significativamente diferentes y no guardan relación entre sí.

Valoración del Instituto

Este Instituto no forma convicción de la respuesta del perito, debido a que no es procedente entrar al estudio de la Resolución P/201010/492, dado que el pleno de la extinta Cofetel no

invocó ni fundó en dicha Resolución los resolutivos de las condiciones y tarifas de interconexión no convenidas de la Resolución P/200612/290 que es la que nos ocupa.

Pregunta 11. En caso afirmativo, el perito dirá y explicará las diferencias existentes entre ambos modelos, en qué consiste cada una de ellas, así como su impacto en la tarifa de interconexión determinada por la Cofetel en su resolución de las condiciones de interconexión no convenidas entre las Tercero Perjudicadas y las Recurrentes.

Señala el perito de la Recurrente que los modelos utilizados son los mismos, sin embargo se ajustó los parámetros para estimar la mayoría de las variables que alimentan el modelo para el caso de la Resolución. Estos ajustes injustificados por parte de Cofetel de acuerdo a la teoría económica deberían tener un impacto significativo en la tarifa de interconexión. La versión del Modelo que utiliza los parámetros descritos por la Resolución P/060711/257 arroja una tarifa de interconexión de \$0.4179 pesos por minuto. Con los ajustes significativos en los parámetros se determina en la Resolución P/201010/492 de 2011 una tarifa de interconexión de \$0.3912 pesos por minuto. La similitud de estos resultados considerando la variación en los parámetros que alimentan el modelo contradice por completo la lógica de la teoría económica.

Los ajustes realizados por la Cofetel en los parámetros del modelo de costos son significativos y tienen un impacto importante en ambos sentidos sobre la tarifa de interconexión. Sin embargo, la Cofetel no ofrece explicación alguna sobre todos los ajustes realizados, ni estos responden a la realidad del mercado ni a la lógica económica.

Valoración del Instituto

Esta autoridad regulatoria desestima la respuesta del perito ya que como se menciona con antelación, no es procedente entrar al estudio de la Resolución P/201010/492, dado que el pleno de la extinta Cofetel no invocó ni fundó en dicha Resolución los resolutivos de las condiciones y tarifas de interconexión no convenidas de la Resolución P/200612/290 que es la que nos ocupa.

Pregunta 12. Que diga y explique el perito la metodología utilizada por la Cofetel para estimar la demanda de tráfico de llamadas de voz y que determine si está debidamente justificada y respaldada por la evidencia empírica.

Argumenta el perito de la Recurrente que la estimación de la demanda utilizada en el modelo utilizado por la Cofetel no es aceptable metodológicamente toda vez que utiliza supuestos erróneos y utiliza datos no actualizados del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Adicionalmente, refiere que existen contradicciones dentro de la resolución de Cofetel donde se utiliza, en un momento dado, el promedio de tráfico de un operador para estimar la demanda de tráfico y más adelante, en la misma resolución, se estima el tráfico utilizando datos del Global Wireless Matrix. Ante la falta de indicadores confiables, Cofetel debió solicitar directamente la información a los operadores.

Valoración del Instituto

Por otro lado, se desestima la respuesta del perito de la quejosa respecto de que la estimación de la demanda utilizada en el modelo utilizado por la Cofetel no es aceptable metodológicamente, ya que de la foja 32 a la 34 de la Resolución en escrutinio se detalla la metodología con la que la extinta Comisión estimó la demanda de los servicios, asimismo, el órgano regulador utilizó en todo momento el principio de actuar con base en la mejor información disponible; asimismo se señala que el solicitar directamente la información a los operadores no implicaba una mejora en la misma en la medida en que no se encuentra auditada y validada.

Pregunta 13. Que diga y explique el perito si la información de demanda de tráfico utilizada por la Cofetel es suficiente para la determinación del dimensionamiento de la red modelada y si se incluye una contabilización matemáticamente robusta y adecuada de los minutos relevantes para determinar el impacto sobre los costos de proveer el tráfico estimado.

El perito de la Recurrente refiere que la información de demanda de tráfico utilizada por la Cofetel no es suficiente para la determinación del dimensionamiento de la red modelada. Para el correcto dimensionamiento de la red, se debe estimar todos los minutos en los que la red se encuentra ocupada. Sin embargo, la contabilidad de minutos que realiza la Cofetel no incluye todos los minutos relevantes. En particular, los minutos de utilización de red por el tiempo que transcurre desde que se genera la llamada hasta que la llamada es contestada o los minutos que transcurren antes de que se considere una llamada fallida o se suspenda el intento de comunicación. Los intentos de conexión de llamadas y el envío de tonos correspondientes solamente hacen uso del canal de señalización, sin embargo, durante el tiempo transcurrido en el intento de conexión la red aparta también el canal de voz para el establecimiento de la llamada, por lo que la ocupación de la red es prácticamente la misma que se tiene cuando se cursa efectivamente la llamada de voz.

Valoración del Instituto

Este Instituto desestima la respuesta del perito de la quejosa ya que para dimensionar la red del operador representativo en el modelo la extinta Cofetel tomó en cuenta las cantidades

de elementos de red para una operación eficiente en función de la demanda esperada del servicio, la cual constituía la mejor información disponible al momento de elaborar el modelo de costos. En este sentido, para los suscriptores se determinó el tráfico de servicios de telefonía en el promedio de minutos de entrada y salida, con ello se estimó la distribución de los distintos tipos de llamadas terminadas en una red móvil.

Pregunta 14. Que diga y explique el perito por qué es importante en un modelo de costos considerar el dimensionamiento de la red para lograr un nivel de cobertura.

El perito de la Recurrente manifiesta que en un modelo de costos incrementales donde se utiliza como referencia a un operador representativo eficiente, el dimensionamiento de la red lo es todo para soportar su competitividad. Un operador no puede ser considerado competitivo si no ofrece una cobertura que responda a la demanda. Un factor determinante entre los usuarios de servicio de telefonía móvil es la movilidad y cobertura. Lo que quiere decir que este operador debe ofrecer niveles de cobertura iguales o muy parecidos al competidor con mayores niveles de cobertura para que realmente podamos considerar a este operador hipotético como representativo.

En un modelo de costos el dimensionamiento de la red debe ser de tal magnitud que podamos esperar niveles de cobertura iguales a los del operador con mayor participación en el mercado. Lo anterior tiene obviamente implicaciones en los costos y en el desempeño económico de corto plazo por los niveles de inversión iniciales necesarios para poder competir. Estos costos de infraestructura relacionados con la dimensión de la red son, a corto plazo, considerados fijos por el tiempo necesario para irlos gradualmente absorbiendo a través del crecimiento del volumen de clientes.

Valoración del Instituto

Esta autoridad reguladora converge con la respuesta del perito en el sentido de que el dimensionamiento de la red dentro del modelo es importante para determinar los costos de los servicios y su nivel de cobertura.

En este sentido el dimensionamiento de la red incide en las economías de escala y alcance características de los operadores de telecomunicaciones, ya que en la medida en la que el operador modelado puede ofrecer una mayor gama de servicios en su zona de cobertura incrementara sus economías de alcance. De igual modo, en la medida que el tráfico de su red se incremente los costos unitarios disminuirán generando mayores economías de escala que le permitan disminuir precios y aumentar la demanda de sus servicios.

Pregunta 15. Que diga y explique el perito si el Modelo de Costos utilizado por Cofetel efectivamente considera el dimensionamiento de la red necesario para ofrecer los niveles de cobertura geográfica establecidos en las consideraciones de la Resolución. En caso de no ser así, el perito explicará las consecuencias que tendría sobre la estimación de los costos.

El perito de la Recurrente arguye que el modelo de costos utilizado por la Cofetel no considera efectivamente el dimensionamiento de la red al no considerar su distribución en el territorio nacional, e ignorar los parámetros de cobertura geográficos establecidos en los considerandos de la resolución.

Valoración del Instituto

Este Instituto desestima la respuesta del perito de la quejosa respecto de que el modelo de costos de la extinta Comisión ignora por completo los parámetros de cobertura geográfica establecidos en los considerandos de la resolución, ya que en la resolución en disputa si se detallan los elementos de red y la metodología utilizados, lo cual se puede observar de la foja 5 a la 37 de dicha Resolución.

Asimismo, es importante mencionar que el operador representativo es un proveedor de servicios de telefonía móvil a nivel nacional que cuenta con cobertura en las 9 regiones celulares del país y que considera áreas geográficas urbanas, semiurbanas, y carreteras del país, Elementos que se calibraron con las metodologías *Bottom Up* y *Scorched Earth*.

Pregunta 16. Que diga y explique el perito cuáles son los enfoques metodológicos utilizados en los modelos de costos para el diseño y optimización de la red que será modelada.

Refiere el perito de la Recurrente que la Cofetel sostiene que utilizó un modelo ascendente (*Bottom-Up*), en el que se utiliza información detallada para construir una red que hipotéticamente ofrezca servicios de telecomunicación, incluyendo servicios de interconexión. Los costos de dicha red, incluyendo costos de capital y costos de operación y mantenimiento, son asignados dentro de los servicios prestados.

Valoración del Instituto

El Instituto da cuenta de la descripción realizada por la perito acerca del modelo de costos utilizado por la Cofetel.

Pregunta 17. Que diga y explique el perito qué metodología de diseño de red adopta el Modelo de Costos utilizado para determinar la tarifa de terminación móvil en la Resolución P/200612/290 y si cumple con los lineamientos para desarrollar los modelos de costos emitidos por la Cofetel y publicados en el Diario Oficial de la federación el 12 de abril de 2011.

Para el perito de la Recurrente el Modelo utilizado por Cofetel en la Resolución carece por completo de un módulo de cobertura geográfica, es decir no considera en absoluto el despliegue y ubicación de las antenas para contar con cobertura de señal en el territorio nacional. Aunque la Cofetel afirma que utilizó un modelo ascendente con metodología "*Bottom Up*", lo cierto es que no es así, en virtud de que estos modelos diseñan la red de un operador eficiente que presta sus servicios en un área de cobertura determinada. La inexistencia de un módulo de cobertura descalifica al modelo de Cofetel como un modelo "*Bottom Up*" elaborado conforme a la práctica internacional.

Valoración del Instituto

Si bien el incluir un módulo de despliegue de red de cobertura está considerado mejores prácticas, la inclusión de este módulo en un modelo de un solo año no es un requisito fundamental siempre y cuando el número de radiobases y sitios del operador sea suficiente para cubrir el porcentaje de población necesaria y cursar el volumen de tráfico del operador con la calidad de servicio adecuada. De esta forma, el número de radiobases incluido en el modelo 2011 es más que suficiente para cursar el tráfico del operador y es superior al número de radiobases que tenía desplegadas la quejosa ese mismo año.

Pregunta 18. Que diga y explique el perito si los modelos de costos utilizados internacionalmente reconocen los efectos sobre el diseño de la red de las características geográficas y poblacionales específicas del país en que se aplican.

Además, que diga el perito como se compara en estos aspectos el modelo de costos utilizado por Cofetel con los modelos utilizados en otros países.

Argumenta el perito de la Recurrente que los modelos de costos utilizados internacionalmente modelan una red con las características geográficas y poblacionales específicas del país, de lo contrario la red hipotética no sería relevante y los costos que arrojaría el modelo no serían los correctos para estimar las tarifas de terminación de llamadas. Una red que no refleje las necesidades de cobertura geográfica y demanda potencial no puede ser tomada en cuenta para un modelo de costos.

Valoración del Instituto

Las características geográficas y poblacionales permiten dimensionar el despliegue necesario de la red, por lo que se reitera que el número de radiobases y sitios del operador modelado debe ser suficiente para cubrir el porcentaje de población necesaria y cursar el volumen de tráfico del operador con la calidad de servicio adecuada. De esta forma, el número de radiobases incluido en el modelo 2011 es más que suficiente para cursar el tráfico del operador y es superior al número de radiobases que tenía desplegadas la quejosa ese mismo año.

Pregunta 19. Que determine el perito si el modelo de Cofetel considera factores de no homogeneidad de tráfico o manejan tráfico homogéneo.

Refiere el perito de la Recurrente que el modelo de Cofetel no considera factores de no homogeneidad de tráfico por lo que su modelo de red no es representativo.

El modelo de costos publicado por la Cofetel considera que todas las radiobases manejan el mismo tráfico. Lo anterior es una deficiencia en el modelo porque la estimación de costos debe suponer eficiencia y debe apegarse a una descripción real de una red de servicio de telefonía móvil.

Valoración del Instituto

La respuesta del perito es imprecisa toda vez que en el modelo de costos se consideran zonas urbanas, sub urbanas y carreteras, y que al interior de cada una de ellas se maneja un tráfico promedio.

Pregunta 20. En relación con la pregunta inmediata anterior, que diga el perito cuál es el comportamiento del tráfico en una red real de telecomunicaciones y que explique las implicaciones económicas al construir un modelo de costos.

La Recurrente a través de su perito refiere que el diseño de la red, y en especial el tráfico de cada radiobase, debe estar en función de la densidad de los usuarios, de sus patrones de consumo y de su movilidad, y estos factores son distintos en las distintas localidades del país, por lo que no es posible que cada radio base tenga las mismas características en términos de uso de capacidad.

Valoración del Instituto

Este Instituto coincide con el señalamiento del perito respecto de que el diseño de la red del operador representativo debe tomar en cuenta la densidad de los usuarios, sus patrones de consumo y su movilidad, condiciones que se tomaron en cuenta dentro del modelo instrumenta en la Resolución en disputa y que se detallan de fojas 32 a 37 de dicha Resolución.

Asimismo se reitera que en el modelo de costos se consideran zonas urbanas, sub urbanas y carreteras, y que al interior de cada una de ellas se maneja un tráfico promedio; con lo cual se obtienen costos representativos de la interconexión en el país, por lo que resulta del todo impráctico tener que modelar el costo de cada una de las localidades existentes.

Pregunta 21. Que diga y explique el perito cuál es la importancia de incorporar en un modelo de costos una estimación del porcentaje de tráfico diario que se cursa durante el periodo pico y que presente su opinión respecto de la idoneidad de utilizar los valores adoptados por Cofetel en la Resolución P/200612/290.

El perito de la Recurrente manifiesta que la estimación del porcentaje de tráfico diario que se cursa durante el periodo pico es un factor importante para determinar la capacidad que se requiere instalar para poder manejar el tráfico y, por lo tanto, los equipos, la tecnología y la puesta en operación. Una red debe poder soportar el tráfico esperado en horas pico por lo que el diseño de su red debe estar acorde.

El porcentaje de tráfico en periodos pico del modelo de Cofetel debe estar ligado al mercado estimado, a la penetración y a la teledensidad del caso específico de México. Por los valores de penetración considerados en el modelo para el 2011, un porcentaje de 8% parece bajo, lo que da como resultado una subestimación de costos.

Valoración del Instituto

Este Instituto señala que los valores adoptados por la extinta Comisión respecto de la estimación de tráfico en las horas pico en la Resolución impugnada son los más idóneos, ya que toman en cuenta las mejores prácticas internacionales al tiempo que se calibraron con la realidad del mercado nacional.

En este sentido, la respuesta del perito designado por la parte quejosa no causa convicción a esta autoridad reguladora, ya que él perito no cita en detalle los documentos ni la

metodología por la que supuestamente y en su consideración, el factor de tráfico de las horas pico en la Resolución cuestionada es erróneo.

Pregunta 22. Que diga y explique el perito si los equipos, elementos de red y demás facilidades identificadas por Cofetel en su Modelo de Costos son suficientes para construir y hacer funcional la red modelada y, en su caso, que identifique los activos y servicios faltantes para poder proveer eficaz y eficientemente los servicios de interconexión, así como el impacto de estas omisiones sobre la tarifa de interconexión estimada.

Refiere el perito de la Recurrente que a foja 47 del Recurso de Revisión se especifican una serie de activos y servicios que no se incluyen en el modelo de costos y que se requieren para poder ofrecer el servicio de interconexión.

El problema de no considerar estos elementos es que se está subestimando el monto de inversiones requeridas para desarrollar la red del operador representativo. Desde la perspectiva de la Teoría Económica para la prestación de cualquier servicio se deben considerar todos los costos en que el operador incurre, ya sean fijos o variables, toda vez que el precio que cobran por un servicio, para que sea eficiente, debe permitirles recuperar el total de ambos costos, así como un margen razonable de utilidad para cubrir sus costos de capital. Y como en este caso si no se consideran todos los costos, los precios propuestos no serán los eficientes y pueden inclusive generar pérdidas en los prestadores del servicio, poniendo en riesgo su presencia en el mercado.

Valoración del Instituto

Este Instituto desestima la respuesta del perito de la quejosa, ya que basta leer con detenimiento la Resolución en disputa para dar cuenta de que todos los elementos que los peritos mencionan si fueron tomados en cuenta. Estos son: la cobertura geográfica, llamadas intrared, estimación promedio de llamada, así como, los elementos de red (activos y equipo) que entran dentro del renglón del costos de capital CAPEX, y los costos operativos (que incluyen los de mantenimiento) u OPEX.

De igual modo, al aplicar la metodología CITLP el modelo toma en cuenta los Costos Comunes, los costos compartidos, además de que se calcula el Costo de Capital con lo cual se otorga un margen de ganancia razonable por la inversión realizada.

Por tanto el modelo CITLP instrumentado por la extinta Cofetel permite recuperar todos los costos contraídos de manera eficiente por la provisión de servicio y otorga una tasa de retorno razonable por la inversión.

Pregunta 23. El perito explicará y evaluará la metodología que siguió Cofetel para determinar los precios de los elementos necesarios para construir la red modelada, la comparará con otros países y dirá si es adecuada para la estimación de tarifas de terminación en el mercado mexicano y, en su caso, el posible impacto que tiene sobre el nivel de la tarifa.

Refiere el perito de la Recurrente que la Comisión utilizó precios de algunos componentes del modelo regulador francés o británico. Si bien es un buen referente para obtener una idea sobre los precios de los componentes de una red, el modelo de costos de Cofetel debe estimar los costos de instalar una red en México, por lo que era necesario cotejar estos precios con los operadores mexicanos para que estos precios sean apegados a la realidad.

Valoración del Instituto

Uno de los principales aspectos a los que se enfrentan los reguladores de Telecomunicaciones de todo el mundo es la asimetría entre la información que posee la autoridad y la que poseen las empresas reguladas, en particular las empresas no están dispuestas a revelar información sensible acerca de sus costos, particularmente en el contexto de un proceso regulatorio de establecimiento de tarifas de interconexión; en ese contexto resultaba plenamente válido utilizar referencias internacionales sobre el precio de los activos.

Pregunta 24. Que diga y explique el perito si el Modelo de Costos utilizado por Cofetel considera todos los costos relevantes asociados a la adquisición, instalación y puesta en operación de los equipos y demás elementos de red necesarios para construir la red modelada.

El perito de la Recurrente argumenta que los costos operativos de modelos de la Cofetel son estimados en un 15% de la inversión total sin presentar mayor desglose, por lo que no es posible determinar si estos costos considerados por Cofetel son apropiados. El desglose es necesario para estimar si este porcentaje refleja realmente los costos relevantes asociados a la adquisición, instalación y puesta en operación de los equipos y demás elementos de red necesarios para construir la red modelada.

El Modelo de Costos publicado por la Comisión, no presenta un desglose claro y detallado de cuáles son los elementos que integran los costos operativos y de hecho únicamente se

determina un valor del 15% de la inversión total. Por ello no es posible determinar si se consideran todos los costos de operación de una red.

Valoración del Instituto.

La respuesta del perito no origina convicción en esta autoridad regulatoria ya que de las fojas 37 a 44 de la Resolución en comento se detalla la metodología y los elementos usados, particularmente en las tablas 5 y 7 se puede observar el desglose de los elementos que componen el CAPEX y el OPEX, y en la tabla 8 la intensidad de uso de cada uno de los elementos de la red modelada.

Asimismo se señala que una manera válida de estimar el OPEX es definirlo como un porcentaje del CAPEX, de conformidad con la práctica de la Industria.

Pregunta 25. El perito evaluará y explicará la metodología utilizada por Cofetel para determinar el costo del espectro radioeléctrico en el que incurre un operador representativo y, en su caso, señalará las deficiencias metodológicas que encuentre y valorará su impacto sobre la estimación de la tarifa de terminación móvil.

El perito de la Recurrente manifiesta que la metodología utilizada por Cofetel para determinar el costo del espectro radioeléctrico en el que incurre un operador representativo es arbitraria y muy alejada de la realidad mexicana. Al igual que sus estimaciones de participación de mercado la Cofetel asume para su operador representativo un promedio de tenencia de espectro de 42.5 MHz lo cual no es representativo

Valoración del Instituto.

Esta autoridad regulatoria desestima la respuesta del perito ya que en la Resolución impugnada se menciona que el valor del espectro que se aplicó al operador representativo fue calculado considerando que dicho operador utiliza de manera eficiente el espectro para el despliegue de una red GSM en las 9 regiones que se divide el país por lo que se utilizó la información del costo del pago que realizaron los concesionarios que participaron en la Licitación No. 20, así como el monto pagado en la Región 8 de la Licitación No. 21, ajustando dicho valor por las diferencias en las valoraciones que realizaron por las bandas de frecuencias en las distintas licitaciones. Este monto ascendió a 355,586,489 dólares de los Estados Unidos de América, el cual se considera como una inversión. La cantidad de espectro considerada fue de 50 MHz en la banda 800 MHz y de 120 MHz en la banda 1.9 GHz o PCS.

Pregunta 26. Dirá el perito si la fórmula seleccionada para estimar el costo promedio ponderado de capital es correcta en su aplicación por parte de la COFETEL.

Sigue diciendo el perito de la Recurrente que la Cofetel no muestra de forma explícita la fórmula utilizada para realizar los cálculos, sino que se limita a presentar exclusivamente el valor de los parámetros utilizados y el resultado final. No obstante, tanto el resultado, como los valores de los parámetros son idénticos a los utilizados por la SCT en sus resoluciones emitidas en el 2008 a través de las cuales resolvió diversos recursos de revisión en materia de tarifas de interconexión, por lo que es posible inferir que Cofetel utilizó también la misma fórmula.

Valoración del Instituto.

Este Instituto señala que la metodología WACC y CAPM es una práctica común entre las empresas del sector de telecomunicaciones y es reconocida como una mejor práctica internacional.

Por otro lado se desestima el señalamiento del perito de la quejosa sobre el señalamiento del perito relativo a que no hay ninguna referencia, ni fuente de información para explicar el nivel de dicho parámetro, se señala que de foja 40 a 42 de la Resolución a debate se detalla la manera en que se calculó el Costo de Capital.

Pregunta 27. Que determine el perito si el modelo aprobado por Cofetel presenta el detalle suficiente para permitir su discusión técnica.

El perito de la Recurrente manifiesta que el modelo aprobado, publicado y utilizado por Cofetel para determinar las condiciones de interconexión no permite su discusión técnica por varias razones.

Primero, como se comenta a lo largo de este dictamen algunos de los de los supuestos utilizados no representan la realidad del mercado mexicano, por ejemplo el supuesto de que el operador representativo tiene una participación de mercado de 25%, la estimación de tráfico de minutos por usuarios, las consideraciones relacionadas con los valores de los minutos de tráfico de entrada y de salida, la duración promedio por llamadas, etc.

Asimismo, no existe información alguna que describa el método utilizado para el diseño de la red del operador representativo ni información sobre criterios de condiciones geográficas y características demográficas del país para dicho diseño.

Valoración del Instituto

Este Instituto señala que la autoridad que emitió la resolución recurrida puso a disposición de las partes el modelo de costos utilizado para determinar las tarifas de interconexión en su versión de hoja de cálculo, con lo cual se otorga total transparencia, por lo que el nivel de detalle presentado no puede ser materia de una prueba pericial.

Otras pruebas

En relación con el expediente administrativo integrado para la emisión de la Resolución Recurrida, que fue admitido como prueba, en este acto se tiene a la vista para la emisión de la presente resolución, se concede al mismo pleno valor probatorio en términos de lo dispuesto en los artículos 79, 93 fracción II, 129, 197 y 202 del CFPC, y con el mismo se tiene por acreditado todo lo actuado en el expediente que concluyó con la Resolución Recurrida, el contenido de ésta, así como las notificaciones practicadas a la Recurrente y las Tercero Perjudicadas.

En relación con las pruebas presuncional e instrumental de actuaciones, se procede a su valoración en términos de los artículos 79, 93 fracción VIII, 190, 197, y 218 del CFPC, y atento al análisis y valoración realizada a todas y cada una de las pruebas que preceden, en nada benefician a los intereses de la oferente ya que no aportan elementos, ni siquiera indiciarios, que cambien o permitan cambiar la determinación adoptada en esta resolución.

DÉCIMO.- En cumplimiento del artículo 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se entra al estudio en particular de cada uno de los argumentos que a manera de agravios hizo valer la Recurrente en los siguientes términos:

- I. En relación con los argumentos hechos valer por la Recurrente en el capítulo de *CONSIDERACIONES PRELIMINARES*, tenemos que la primera consideración relativa a la competencia del entonces Pleno de la Comisión para resolver el recurso de revisión, es infundado e inoperante, ya que a la fecha, como se ha establecido en los considerandos Primero a Cuarto de esta resolución, el Pleno del Instituto es el competente para dictar esta resolución.
- II. Respecto de la segunda consideración preliminar, denominada POLÍTICA PÚBLICA, y los siete incisos que la integran, los argumentos de la Recurrente son infundados e inoperantes como se expone a continuación

En relación al argumento en el sentido de que la buena práctica internacional recomienda reducciones progresivas de las Tarifas de Terminación Móvil, se señala que de conformidad con lo determinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en los sucesivos, la "SCJN"), en el Amparo en Revisión 426/2010, el Estado ejerce su rectoría en materia de telecomunicaciones a través del órgano regulador creado para el efecto, al que se dotó de un amplio margen de facultades discrecionales para determinar las condiciones que, en materia de interconexión, no hayan podido convenirse entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones.

La propia SCJN razona que es dentro del ejercicio de sus facultades discrecionales que la autoridad puede determinar un ajuste gradual de la tarifa de interconexión, para lo cual deberá motivar razonablemente su decisión, justificando la necesidad de realizar dicho ajuste.

En tal virtud, el establecimiento de un ajuste gradual en la resolución reclamada correspondía enteramente a una decisión de política regulatoria que entra dentro del ámbito de facultades discrecionales del órgano regulador, y en su momento la extinta Comisión optó por establecer cargos de interconexión basados en costos, favoreciendo con ello una política de promoción de la competencia y reducción de los precios al usuario final.

Por lo que hace al argumento que va en el sentido de que **el modelo aprobado por la Comisión no presenta el detalle suficiente para permitir su discusión técnica**, se señala que dicha afirmación carece de fundamento, toda vez que las partes tuvieron acceso al archivo de hoja de cálculo, en donde son plenamente visibles los algoritmos y procedimientos de cálculo que fueron empleados en el modelo, y que además ha permitido a la Recurrente formular diversos agravios.

En relación al apartado denominado *Errores, Deficiencias e Inconsistencias del Modelo de Costos* se señala que la resolución recurrida no fue emitida con fundamento en los Lineamientos³, por lo que carecen de sentido los señalamientos que hacen referencia a los mismos; por lo que hace a la no inclusión de un módulo de cobertura se señala que si bien el incluir un módulo de despliegue de red de cobertura está considerado mejores prácticas, la inclusión de este módulo en un modelo de un solo año no es un requisito fundamental siempre y cuando el número de radiobases y sitios del operador sea suficiente para cubrir el porcentaje de población necesaria y cursar el volumen de tráfico del operador con la calidad de servicio adecuada. En este caso, el número de radiobases incluido en el modelo 2011 es

³ Lineamientos para Desarrollar Modelos de Costos al Momento de Resolver sobre Tarifas de Interconexión", publicados en el Diario Oficial de la Federación el 12 de abril de 2011.

más que suficiente para cursar el tráfico del operador y es superior al número de radiobases que tenía desplegadas la quejosa ese mismo año.

En relación al señalamiento de que no se toma en cuenta un factor de cobertura se señala que en el modelo de costos se consideran zonas urbanas, sub urbanas y carreteras, y que al interior de cada una de ellas se maneja un tráfico promedio; con lo cual se obtienen costos representativos de la interconexión en el país, por lo que resulta del todo impráctico tener que modelar el costo de cada una de las localidades existentes.

En relación a las diversas observaciones que se derivan de la comparación del modelo 2011 con el sometido a consulta pública por la Comisión en abril de 2012 se señala que éstos últimos estaban diseñados para un periodo regulatorio diferente (2012-2014), por lo que la existencia de diferencias en los mismos de ningún modo invalida los resultados del modelo 2011.

En lo que respecta al argumento de que la **realidad del mercado mexicano justifica la aprobación de una tarifa asimétrica**, de nueva cuenta se señala que es dentro del ejercicio de las facultades discrecionales que la autoridad puede determinar una tarifa de interconexión asimétrica, para lo cual deberá motivar razonablemente su decisión.

En tal virtud, el establecimiento de una tarifa asimétrica correspondía enteramente a una decisión de política regulatoria que entra dentro del ámbito de facultades discrecionales del órgano regulador, y en su momento la extinta Comisión optó por establecer cargos de interconexión simétricos, favoreciendo con ello una política que incentivara la eficiencia en la prestación de los servicios, por lo que no existía ninguna obligación por parte de la extinta Comisión de determinar una tarifa asimétrica.

Finalmente respecto de lo señalado en el sentido de que **el modelo de costos debería incluir información real de las empresas**, se comenta que dicho modelo es una herramienta de política regulatoria utilizada por el órgano regulador, y que en su momento se consideró que utilizar costos reales de los operadores no otorga los suficientes incentivos en materia de eficiencia, ello sin considerar la complejidad en recabar información fiable de los costos reales de los operadores.

En relación con el capítulo denominado AGRAVIOS, respecto de la primera parte denominada *AGRAVIOS RELACIONADOS CON EL MODELO DE COSTOS RESPECTO DEL RESOLUTIVO TERCERO*, se entra a su estudio en los siguientes términos:

- III. Lo manifestado por la Recurrente en el agravio **PRIMERO** es infundado, ya que la Resolución Recurrída se encuentra debidamente fundada y motivada, respetando lo dispuesto en el artículo 3, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Precisiones relativas a los señalamientos que la quejosa expone en el Numeral I del primer agravio:

Al respecto, esta Autoridad revisora considera que los argumentos de la Recurrente resultan improcedentes, en virtud de las siguientes consideraciones que se contestan en forma correlativa a los argumentos de la Recurrente.

- 1) Al respecto, se considera que no le asiste la razón a la Recurrente ya que la propia SCJN señaló que la Comisión Federal de Telecomunicaciones (ahora Instituto Federal de Telecomunicaciones) es el órgano regulador creado por el Estado Mexicano con ciertas características que por su naturaleza y por sus funciones goza de un amplio margen de discrecionalidad en el ejercicio de sus facultades sin que por ello pueda ejercerlas de manera arbitraria, sino que debe fundar y motivar razonablemente sus decisiones pues su actuación está sujeta a los requisitos previstos en el artículo 16 constitucional.

En tal virtud y en el ámbito de sus facultades discrecionales estaba plenamente facultada para utilizar un modelo de costos, máxime que el modelo de costos, es un instrumento o herramienta de soporte que sirve de apoyo al órgano regulador para fijar las tarifas que deberán aplicarse a los servicios de interconexión que presten los concesionarios, y que de esta forma se puedan cumplir con las funciones reguladoras; para lo cual únicamente debía fundar y motivar debidamente su decisión.

Es así que de la propia Resolución recurrida se desprende que se señalaron los motivos, razones y causas de por qué se utiliza un Modelo de Costos, así como porque se consideró utilizar la metodología de costos incrementales, a mayor abundamiento se presenta lo señalado en dicha resolución que a la letra dice:

"1. Tarifa de interconexión por servicios de terminación móvil.

Argumentos de las partes.

(...)

Consideraciones de la Comisión.

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 concesionada 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 priva 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 es neutral para 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 este tenor, para la determinación de las tarifas de interconexión relacionadas con la función de terminación de tráfico público conmutado en las redes públicas de telecomunicaciones de servicio local móvil de Grupo Telefónica, esta Comisión considera que los objetivos plasmados en el artículo 7 de la LFT establecen las bases para la fijación de las tarifas de interconexión con base a costos. Asimismo, las RdSL y las RSLD establecen claramente los lineamientos que deberá seguir la autoridad para el establecimiento de dichas tarifas de interconexión en caso de un desacuerdo de interconexión al amparo del artículo 42 de la LFT, esto es, se deberán establecer para todos los casos tarifas que permitan recuperar los CIPLPS y los costos comunes atribuibles a dicha función utilizando una metodología de costeo de acuerdo a bases internacionalmente reconocidas, la evolución de las referencias internacionales y el crecimiento y desarrollo de los mercados de telecomunicaciones en el país, de tal forma que se promueva una sana competencia entre los prestadores de servicio de telecomunicaciones, a efectos de que estos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios.

En este sentido, de la interpretación y aplicación de los artículos 7 y 41 de la LFT, se desprende que la Comisión deberá seguir la metodología indicada en el párrafo anterior.

A tal efecto, el artículo 7 de la LFT establece lo siguiente:

'Artículo 7. *La presente Ley tiene como objetivos promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia, para garantizar la soberanía nacional; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social.*

Para el logro de estos objetivos, corresponde a la Secretaría, sin perjuicio de las que se confieran a otras dependencias del Ejecutivo Federal, el ejercicio de las atribuciones siguientes:

(...);

II. Promover y vigilar la eficiente interconexión de los diferentes equipos y redes de telecomunicación;

(...)

XII. Interpretar esta Ley para efectos administrativos, y

XIII. Las demás que esta Ley y otros ordenamientos legales le confieran en la materia.'

Asimismo, el artículo 41 de la LFT establece lo siguiente:

'Artículo 41. Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán adoptar diseños de arquitectura abierta de red para permitir la interconexión e interoperabilidad de sus redes. A tal efecto, la Secretaría elaborará y administrará los planes técnicos fundamentales de numeración, conmutación, señalización, transmisión, tarifación y sincronización, entre otros, a los que deberán sujetarse los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones. Dichos planes deberán considerar los intereses de los usuarios y de los concesionarios y tendrán los siguientes objetivos:

I. Permitir un amplio desarrollo de nuevos concesionarios y servicios de telecomunicaciones;

II. Dar un trato no discriminatorio a los concesionarios, y

III. Fomentar una sana competencia entre concesionarios.'

Cabe reiterar que no obstante que los objetivos contenidos en las fracciones del artículo 41 de la LFT se refieren a la emisión de planes fundamentales, dichos planes se encuentran íntimamente ligados con la interconexión pues facilitan la implementación de la misma. En tal virtud, dichos principios se hacen extensivos como principios interpretadores para la determinación de condiciones de interconexión no convenidas por los concesionarios.

Según se desprende de los preceptos arriba citados, el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y el fomento de una sana competencia entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones, son dos principios esenciales, entre otros, que deben regir el actuar administrativo de la Comisión.

Como se desprende de los artículos 7 fracciones II y III, 9-A fracción I y 41 de la LFT, así como de la fracción II, del artículo 9 del Reglamento Interior de la Comisión, esta última está obligada a promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones fomentando una sana competencia entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones, para que dichos servicios se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de todos los que los usamos. La Comisión debe, como órgano regulador técnico, en términos de la fracción II del artículo 7° citado, promover y vigilar la eficiente interconexión de los diferentes equipos y redes de telecomunicación y para tal efecto puede, en términos de la fracción III del precepto citado, expedir las disposiciones administrativas para cumplir tal encomienda, ya sea vía acto administrativo de carácter particular o general, en términos del artículo 4° de la LFPA.

Adicionalmente, la Regla Novena Transitoria de las RdSL, prevé lo siguiente:

"NOVENA. En caso de que las partes no logren acordar dentro del término establecido por la Ley las condiciones de interconexión entre sus redes, incluyendo aquellas relativas a las tarifas por las

diferentes funciones de interconexión que han sido establecidas por las presentes Reglas, la Comisión resolverá las condiciones que no hayan podido convenirse.

En tal caso y tratándose de tarifas por llevar a cabo la función de terminación conmutada entre redes autorizadas para prestar el servicio local fijo, la Comisión resolverá, después de analizar las posiciones y elementos aportados por las partes, sobre el establecimiento de tarifas que permitan recuperar el costo incremental promedio de largo plazo y los costos comunes atribuibles a dicha función que se determinen utilizando bases internacionalmente reconocidas, de tal forma que se promueva una sana competencia entre los prestadores del servicio local, a efecto de que éste se preste con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios.”

De igual forma, la Regla 53 de las RSLD, dispone que:

“Regla 53. En caso de que las partes no logren acordar dentro del término establecido por la Ley las condiciones de interconexión entre sus redes, incluyendo aquellas relativas a las tarifas por las diferentes funciones de interconexión que sean necesarias para la implantación de la modalidad “El que llama paga nacional”, la Comisión resolverá en términos del artículo 42 de la Ley las condiciones que no hayan podido convenirse.

En tal caso y tratándose de tarifas relacionadas a la función de terminación de tráfico público conmutado en las redes autorizadas para prestar el servicio local móvil, la Comisión resolverá, después de analizar las posiciones y elementos aportados por las partes, sobre el establecimiento de tarifas que permitan recuperar el costo incremental promedio de largo plazo y los costos comunes atribuibles a dicha función que se determinen utilizando una metodología de costeo de redes de acuerdo a bases internacionalmente reconocidas, la evolución de las referencias internacionales y el crecimiento y desarrollo de los mercados de telecomunicaciones en el país, de tal forma que se promueva una sana competencia entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones, a efecto de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios.”

Al amparo de la Regla Novena Transitoria de las RdSL y la Regla 53 de las RSLD, esta Comisión a efecto de determinar la tarifa de interconexión aplicable a partir del 1° de enero de 2011, que no pudieron convenir los solicitantes y Grupo Telefónica, deberá considerar los costos incrementales de largo plazo más los costos comunes utilizando una metodología que esté reconocida internacionalmente.

Sin perjuicio de que las autoridades administrativas deben resolver conforme a estricto derecho, el artículo 88 del CFPC, de aplicación supletoria, establece que la autoridad podrá invocar hechos notorios.

Es un hecho notorio respecto a la industria de las telecomunicaciones que en las situaciones en donde la competencia es ineficaz, los precios basados en costos son considerados como recomendables para alcanzar los objetivos de eficiencia y desarrollo del mercado. *El enfoque de tarifas basadas en costos ha sido reconocido por la Organización Mundial de Comercio (en lo sucesivo, la “OMC”), para el caso de proveedores principales, por el Banco Mundial y por la Unión Internacional de Telecomunicaciones como el método más eficiente desde el punto de vista económico para fijar las tarifas de interconexión y, conjuntamente con la no discriminación y la*

transparencia como los principios básicos que deben regir en cualquier acuerdo de interconexión.

Es importante señalar que las tarifas de interconexión por encima de costos constituyen una barrera de entrada a nuevas empresas como consecuencia del alto precio de la interconexión. Esto se debe a que una tarifa de interconexión superior a costos impacta desproporcionalmente los costos de operadores con redes de menor tamaño, como las redes de los operadores entrantes. El porcentaje de participación de llamadas fuera de la red de un operador pequeño es mayor que la de un operador grande, lo que hace que los costos promedio que enfrenta el operador pequeño sean mayores para proveer servicios a sus clientes, pues estos hacen un mayor número de llamadas fuera de la red y por ende hacen un mayor uso de los servicios de interconexión de otros operadores. Así, las tarifas de interconexión por encima de costos incrementan los costos promedio que enfrentan los operadores nuevos y de menor tamaño, que empiezan a ampliar su base de usuarios. Si las tarifas de interconexión están basadas en costos, no existe este efecto diferenciado sobre redes grandes y pequeñas.

En el caso de las redes fijas de los Solicitantes, el que le sean aplicadas tarifas de interconexión superiores a costos, inducirá a que sus usuarios sustituyan sus servicios por los ofrecidos por los operadores móviles, ya que los usuarios buscarán evitar las elevadas tarifas que resultan como consecuencia de las altas tarifas de interconexión. Ello provocará que en lugar de que sea la competencia la que induzca la sustitución entre operadores sean las altas tarifas de interconexión la que lo determinen. Cada operador de servicios es el único que, técnicamente, tiene la capacidad para completar una llamada dirigida a uno de sus abonados, razón por la cual tendría incentivos para elevar las tarifas de interconexión que cobra a otros.

Bajo la modalidad "el que llama paga" en la terminación de llamadas fijo-móvil, una tarifa de interconexión elevada es transferida totalmente a la tarifa final que pagan los usuarios de la red fija. Por otra parte, la mayor parte de los usuarios móviles son poco sensibles al precio que asumen las personas que las llaman desde la red fija. Por tanto, un operador de servicios móviles no enfrenta una presión por reducir la tarifa que cobra a los operadores de servicios fijos por la terminación de llamadas en su red. Esta situación podría mantenerse en el largo plazo debido a que los usuarios móviles, al presentar poca sensibilidad ante estas tarifas altas, no percibirán la necesidad de cambiar su afiliación a otra empresa.

Por el otro lado, el operador de servicios móviles se beneficia de fijar una elevada tarifa por la terminación de llamadas en su red, ya que de esa forma eleva los costos del operador de servicios fijos, reduciendo así su capacidad de competir en el mercado. Es decir, los operadores móviles al fijar elevadas tarifas de interconexión promueven que los usuarios de las redes de servicios fijos prefieran unirse a las redes de servicios móviles para buscar evitar pagar la elevada tarifa de interconexión. Por lo tanto, los operadores móviles no tendrán incentivos para modificar en el largo plazo su comportamiento, dado que no experimentarán el peligro de perder a sus clientes.

En adición a lo anterior, el hecho de que sean los operadores móviles quienes determinen, con la fijación de las tarifas de interconexión, el precio que habrán de pagar los usuarios del servicio fijo por la terminación de sus llamadas en redes móviles, produce ciertas distorsiones en la naturaleza de la relación contractual existente en las llamadas fijo - móvil. Esto se evidencia en que los operadores móviles no tienen una relación directa con quien paga la llamada, ya que no se trata

de uno de sus usuarios, sino de un cliente del operador fijo, con quien compite en la prestación del servicio de telefonía local, siendo fija para uno y móvil para el otro. Por este motivo, dicho esquema no propicia la competencia entre los operadores móviles por fijar una menor tarifa de terminación de llamadas a los operadores de servicios fijos.

El problema descrito en los párrafos anteriores ha motivado a los organismos reguladores del Reino Unido, Italia, Francia, Holanda y Portugal a intervenir en los mercados de terminación de llamadas en las redes móviles e introducir diversos esquemas de regulación de precios.

Los operadores móviles tienen incentivos para utilizar recursos provenientes de las llamadas fijo - móvil para financiar sus prácticas de competencia en la búsqueda de nuevos usuarios. Ello se hace más evidente cuando los operadores móviles son los únicos que tienen la capacidad de terminar las llamadas fijo - móvil en su red pública de telecomunicaciones, lo cual se debe en parte a la poca sensibilidad de los usuarios de las redes móviles al precio final de tales llamadas, y a la distorsión que se produce cuando los operadores móviles determinan tarifas que serán asumidas por clientes de la red fija que no son usuarios y que no pueden elegir a la empresa que brindará el servicio.

Las resoluciones de tarifas de interconexión orientadas a costos eliminan las distorsiones tarifarias en el mercado de servicios móviles, y permite:

- a) Manejar actuales condiciones de competencia, a través de una estructura de precios relativos finales más adecuada;
- b) Reduce costos de llamadas originadas en redes fijas.

De todo lo analizado con anterioridad, se determina que del marco jurídico Mexicano, encontrando como primer fundamento lo establecido en el artículo 7 de la LFT, contempla que las tarifas de interconexión deben determinarse de manera indubitable conforme a costos, debiéndose desarrollar para tal efecto un modelo de costos que permita fijar de manera clara y precisa la forma en cómo habrán de ser determinadas las tarifas, teniendo la Comisión plena libertad para desarrollar dicho modelo, con fundamento en el artículo 42 de la LFT.

(...)

Cabe hacer mención que, con fundamento en los artículos 42, 60 y 63 de la LFT, únicamente podían ser materia del procedimiento administrativo en que se actúa, las condiciones de interconexión no convenidas entre las partes, tal y como sucede con las tarifas de interconexión, más no lo podían ser la determinación de las tarifas aplicables por cualquiera de ellas al público en general por estar vigente al respecto el principio de libertad tarifaria, que solo admite las excepciones expresamente previstas en Ley.

De tal suerte, que esta Comisión procede a determinar la tarifa de interconexión del año 2011 conforme a costos, por lo que en cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la LFT, se considera que la manera más eficiente económicamente de determinar las tarifas de interconexión, lo constituye la aplicación de un Modelo de Costos Incrementales Totales de Largo Plazo (en lo sucesivo, el "Modelo CITLP") y en el mismo, los costos utilizados deben ser aquellos derivados de una empresa eficiente como se describe a continuación.

De contar con un modelo de costos para la determinación de las tarifas de interconexión, esta Comisión estará en condiciones de ejercer las facultades correspondientes a la resolución de las condiciones de interconexión no convenidas entre los concesionarios, que permitan alcanzar los objetivos plasmados en la LFT, en particular lo establecido en su artículo 7 de fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social.

Con relación a las tarifas de interconexión de 2012 y 2013, es necesario que la Comisión tome en cuenta las mejores prácticas internacionales en la construcción de modelos de costos, en el sentido de que dichos modelos deberán incorporar la mejor información disponible para el periodo en cuestión, lo cual implica el seguimiento de diferentes fases que van desde la recopilación de la información para la elección de la mejor tecnología disponible en ese momento, la construcción del propio modelo de costos que incluya los elementos de red, la topología de las redes, los precios de los activos, los pronósticos de los volúmenes, el costo de capital, entre otros. Además de que es necesaria la calibración de los resultados obtenidos con base en información contable.

En esta tesitura, se otorgará certidumbre jurídica y financiera a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, ya que éstos en la medida que cuenten con el precio de un insumo esencial como lo es la tarifa de interconexión, podrán desarrollar ofertas comerciales y planes tarifarios que beneficien al usuario final.

La aplicación del modelo de costos que se implemente para los años 2012 y 2013 permitirá a esta Comisión la determinación de las tarifas de interconexión en base a metodologías y cálculos económicos conocidos por los diversos operadores de telecomunicaciones y aplicables a los años de referencia, con lo cual se promoverá una mayor eficiencia en la interconexión de redes públicas de telecomunicaciones, ya que se establecerán tarifas competitivas que repercutan en un mayor bienestar social, en concordancia con el artículo 7 de la LFT.

En consecuencia, el Pleno de la Comisión estima conveniente que las tarifas de interconexión solicitadas de 2012 y 2013, se determinen una vez que se cuente con el modelo de costos construido conforme a las mejores prácticas internacionales y en consistencia con el marco jurídico mexicano, de tal suerte que la estimación de las tarifas de interconexión en los términos antes expresados, en el futuro mediano permitirá el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y una sana competencia entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones.

En virtud de lo anterior, la Comisión deja a salvo los solicitantes para que, una vez que se cuente con el modelo de costos que permita calcular las tarifas de interconexión de los años 2012 y 2013, conforme lo dispuesto en el artículo 42 de la LFT soliciten la intervención de esta Comisión para que sean determinadas las tarifas de interconexión correspondientes.

Modelo de Costos Incrementales Totales de Largo Plazo.

La aplicación del Modelo CITLP para la determinación de tarifas de interconexión permite a la empresa recuperar no sólo los costos variables y fijos atribuibles al servicio de interconexión sino también las inversiones requeridas para la prestación de este servicio. Adicionalmente, el CITLP

incluye un margen para recuperar parte de los costos comunes a los demás de servicios prestados por la organización que no pueden ser atribuidos de manera causal al servicio de interconexión.

El CITLP es una metodología reconocida a nivel internacional para el cálculo de tarifas de interconexión y ha sido adoptada por la mayoría de los órganos reguladores. Las tarifas que resultan de esta metodología se consideran adecuadas ya que permiten a la empresa la recuperación eficiente de sus costos y al mismo tiempo envían las señales correctas al mercado en relación a la utilización de los recursos e inversiones necesarias para la provisión del servicio.

Entre las ventajas de este enfoque se encuentran:

- *El CITLP permite que los operadores recuperen sólo aquellos costos que son causados por el servicio de interconexión en cuestión.*
- *Bajo este enfoque de largo plazo, todos los costos son variables, aun los costos de capital, lo que permite su asignación a diferentes servicios o productos.*
- *Bajo el enfoque del CITLP, se promueve una sana competencia entre los diferentes operadores de servicios de telecomunicaciones, uno de los objetivos de la LFT.*

*Es preciso señalar que es conveniente que la tarifa de interconexión cubra los costos en que incurre un operador eficiente por terminar las llamadas, y a la vez incluya un retorno al capital razonable por prestar este servicio. De lo contrario se podría desincentivar la provisión de los servicios de interconexión. **Es importante que los costos recuperados sean los de un operador eficiente, pues en caso contrario, se permitiría que la ineficiencia del operador se traslade a otros operadores y en última instancia, a los usuarios.** Adicionalmente, lo anterior es consistente con el proceso de competencia que debe existir en el mercado, esto es, en un mercado competido, un operador ineficiente se ve obligado a ajustar su operación para ser eficiente o deberá salir del mercado. Por ende, el modelo utilizado para la determinación de la tarifa de interconexión está basado en los costos de un operador eficiente.” (Énfasis añadido).*

De lo anterior se desprende que la extinta Comisión en la Resolución impugnada estableció que al amparo de la Regla Novena Transitoria de las RdSL y la Regla 53 de las RSLD, a efecto de determinar la tarifa de interconexión aplicable a partir del 1° de enero de 2011, que no pudieron convenir las partes, debía considerar los costos incrementales de largo plazo más los costos comunes utilizando una metodología que esté reconocida internacionalmente.

En este sentido, la extinta Comisión previó que en cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la LFT, consideró que la manera más eficiente económicamente de determinar las tarifas de interconexión, lo constituye la aplicación de un Modelo de Costos Incrementales Totales de Largo Plazo (en lo sucesivo, el “Modelo CITLP”),

Asimismo, la extinta Comisión motivó debidamente la Resolución recurrida al señalar que la aplicación del Modelo CITLP para la determinación de tarifas de interconexión permite a la empresa recuperar no sólo los costos variables y fijos atribuibles al servicio de

interconexión sino también las inversiones requeridas para la prestación de este servicio. Adicionalmente, el CITLP incluye un margen para recuperar parte de los costos comunes a los demás de servicios prestados por la organización que no pueden ser atribuidos de manera causal al servicio de interconexión.

De igual forma, la extinta Comisión expuso que el CITLP es una metodología reconocida a nivel internacional para el cálculo de tarifas de interconexión y ha sido adoptada por la mayoría de los órganos reguladores. Las tarifas que resultan de esta metodología se consideran adecuadas ya que permiten a la empresa la recuperación eficiente de sus costos y al mismo tiempo envían las señales correctas al mercado en relación a la utilización de los recursos e inversiones necesarias para la provisión del servicio.

Entre las ventajas de este enfoque se encuentran:

- El CITLP permite que los operadores recuperen sólo aquellos costos que son causados por el servicio de interconexión en cuestión.
- Bajo este enfoque de largo plazo, todos los costos son variables, aun los costos de capital, lo que permite su asignación a diferentes servicios o productos.
- Bajo el enfoque del CITLP, se promueve una sana competencia entre los diferentes operadores de servicios de telecomunicaciones, uno de los objetivos de la LFT.

En consecuencia la Comisión fundó y motivó debidamente la Resolución recurrida en cuanto a utilizar el Modelo CITLP.

- 2) En lo que respecta a que la Comisión fue omisa en llevar a cabo la diversidad de estudios económicos y financieros a fin de determinar los diversos elementos que integran dicho modelo, a efecto de poder arribar a la determinación de tarifas que se adecuen a la industria específica de que se trate, se considera que no le asiste la razón a la Recurrente, ya que en la propia Resolución recurrida establece los elementos que integran el Modelo de Costos de terminación móvil, utilizado por la extinta Comisión para determinar la tarifa de interconexión, como se desprende de la misma Resolución puesto que de foja 29 a foja 65 se realiza una descripción detallada del modelo de costos, mismo que en apego al principio de economía procesar a que se debe sujetar el procedimiento administrativo se tiene aquí por reproducido como si a la letra se insertase.
- 3) El argumento de la Recurrente resulta inoperante ya que sólo señala que la Comisión confunde los costos directos e indirectos de una empresa al pretender aplicar el modelo de costos y que resulta desapegado de la realidad de la industria de las

telecomunicaciones. Sin embargo, la Recurrente no explica en qué consiste dicha confusión, ni las razones por las cuales le causa afectación la supuesta confusión de los costos directos e indirectos. De ahí que se considere que el argumento de la Recurrente deviene de inoperante dado que no combate en qué le afecta la Resolución recurrida de manera específica, ya que sólo describe meras suposiciones aunado a que no demuestra y ni siquiera explica cuál es la supuesta confusión de la Comisión.

- 4) La Recurrente menciona que carece de todo sustento jurídico los razonamientos de la Comisión para sustentar que las tarifas por encima de los costos en que se incurre por la prestación del servicio de terminación de llamadas en las redes locales de la Recurrente, inhibe la sana competencia entre los operadores y no promueve un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones. Al respecto, el argumento de la Recurrente es infundado, toda vez que las consideraciones de la extinta Comisión establecidas en la Resolución recurrida estuvieron debidamente fundadas y motivadas, como se desprende a fojas 23 a 27 de la Resolución recurrida, que prevén lo siguiente:

“En este sentido, se considera que en un escenario donde priva 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 es neutral para 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 este tenor, para la determinación de las tarifas de interconexión relacionadas con la función de terminación de tráfico público conmutado en las redes públicas de telecomunicaciones de servicio local móvil de Grupo Telefónica, esta Comisión considera que los objetivos plasmados en el artículo 7 de la LFT establecen las bases para la fijación de las tarifas de interconexión con base a costos. Asimismo, las RdSL y las RSLD establecen claramente los lineamientos que deberá seguir la autoridad para el establecimiento de dichas tarifas de interconexión en caso de un desacuerdo de interconexión al amparo del artículo 42 de la LFT, esto es, se deberán establecer para todos los casos tarifas que permitan recuperar los CIPLPS y los costos comunes atribuibles a dicha función utilizando una metodología de costeo de acuerdo a bases internacionalmente reconocidas, la evolución de las referencias internacionales y el crecimiento y desarrollo de los mercados de telecomunicaciones en el país, de tal forma que se promueva una sana competencia entre los prestadores de servicio de telecomunicaciones, a efectos de que estos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios.

En este sentido, de la interpretación y aplicación de los artículos 7 y 41 de la LFT, se desprende que la Comisión deberá seguir la metodología indicada en el párrafo anterior.

A tal efecto, el artículo 7 de la LFT establece lo siguiente:

'Artículo 7. La presente Ley tiene como objetivos promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia, para garantizar la soberanía nacional; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social.

Para el logro de estos objetivos, corresponde a la Secretaría, sin perjuicio de las que se confieran a otras dependencias del Ejecutivo Federal, el ejercicio de las atribuciones siguientes:

(...);

II. Promover y vigilar la eficiente interconexión de los diferentes equipos y redes de telecomunicación;

(...)

XII. Interpretar esta Ley para efectos administrativos, y

XIII. Las demás que esta Ley y otros ordenamientos legales le confieran en la materia."

Asimismo, el artículo 41 de la LFT establece lo siguiente:

'Artículo 41. Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán adoptar diseños de arquitectura abierta de red para permitir la interconexión e interoperabilidad de sus redes. A tal efecto, la Secretaría elaborará y administrará los planes técnicos fundamentales de numeración, conmutación, señalización, transmisión, tarifación y sincronización, entre otros, a los que deberán sujetarse los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones. Dichos planes deberán considerar los intereses de los usuarios y de los concesionarios y tendrán los siguientes objetivos:

I. Permitir un amplio desarrollo de nuevos concesionarios y servicios de telecomunicaciones;

II. Dar un trato no discriminatorio a los concesionarios, y

III. Fomentar una sana competencia entre concesionarios.'

Cabe reiterar que no obstante que los objetivos contenidos en las fracciones del artículo 41 de la LFT se refieren a la emisión de planes fundamentales, dichos planes se encuentran íntimamente ligados con la interconexión pues facilitan la implementación de la misma. En tal virtud, dichos principios se hacen extensivos como principios interpretadores para la determinación de condiciones de interconexión no convenidas por los concesionarios.

Según se desprende de los preceptos arriba citados, el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y el fomento de una sana competencia entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones, son dos principios esenciales, entre otros, que deben regir el actuar administrativo de la Comisión.

Como se desprende de los artículos 7 fracciones II y III, 9-A fracción I y 41 de la LFT, así como de la fracción II, del artículo 9 del Reglamento Interior de la Comisión, esta última está obligada a promover el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones fomentando una sana competencia entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones, para que dichos servicios se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de todos los que los usamos. La Comisión debe, como órgano regulador técnico, en términos de la fracción II del artículo 7° citado, promover y vigilar la eficiente interconexión de los diferentes equipos y redes de telecomunicación y para tal efecto puede, en términos de la fracción III del precepto citado, expedir las disposiciones administrativas para cumplir tal encomienda, ya sea vía acto administrativo de carácter particular o general, en términos del artículo 4° de la LFPA.

Adicionalmente, la Regla Novena Transitoria de las RdSL, prevé lo siguiente:

'NOVENA. En caso de que las partes no logren acordar dentro del término establecido por la Ley las condiciones de interconexión entre sus redes, incluyendo aquellas relativas a las tarifas por las diferentes funciones de interconexión que han sido establecidas por las presentes Reglas, la Comisión resolverá las condiciones que no hayan podido convenirse.

En tal caso y tratándose de tarifas por llevar a cabo la función de terminación conmutada entre redes autorizadas para prestar el servicio local fijo, la Comisión resolverá, después de analizar las posiciones y elementos aportados por las partes, sobre el establecimiento de tarifas que permitan recuperar el costo incremental promedio de largo plazo y los costos comunes atribuibles a dicha función que se determinen utilizando bases internacionalmente reconocidas, de tal forma que se promueva una sana competencia entre los prestadores del servicio local, a efecto de que éste se preste con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios.'

De igual forma, la Regla 53 de las RSLD, dispone que:

'Regla 53. En caso de que las partes no logren acordar dentro del término establecido por la Ley las condiciones de interconexión entre sus redes, incluyendo aquellas relativas a las tarifas por las diferentes funciones de interconexión que sean necesarias para la implantación de la modalidad "El que llama paga nacional", la Comisión resolverá en términos del artículo 42 de la Ley las condiciones que no hayan podido convenirse.

En tal caso y tratándose de tarifas relacionadas a la función de terminación de tráfico público conmutado en las redes autorizadas para prestar el servicio local móvil, la Comisión resolverá, después de analizar las posiciones y elementos aportados por las partes, sobre el establecimiento de tarifas que permitan recuperar el costo incremental promedio de largo plazo y los costos comunes atribuibles a dicha función que se determinen utilizando una metodología de costeo de redes de acuerdo a bases internacionalmente reconocidas, la evolución de las referencias internacionales y el crecimiento y desarrollo de los mercados de telecomunicaciones en el país, de tal forma que se promueva una sana competencia entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones, a efecto de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios.'

Al amparo de la Regla Novena Transitoria de las RdSL y la Regla 53 de las RSLD, esta Comisión a efecto de determinar la tarifa de interconexión aplicable a partir del 1° de enero de 2011, que no

puedieron convenir la Parte Tercero Perjudicada y Grupo Telefónica, deberá considerar los costos incrementales de largo plazo más los costos comunes utilizando una metodología que esté reconocida internacionalmente.

Sin perjuicio de que las autoridades administrativas deben resolver conforme a estricto derecho, el artículo 88 del CFPC, de aplicación supletoria, establece que la autoridad podrá invocar hechos notorios.

Es un hecho notorio respecto a la industria de las telecomunicaciones que en las situaciones en donde la competencia es ineficaz, los precios basados en costos son considerados como recomendables para alcanzar los objetivos de eficiencia y desarrollo del mercado. El enfoque de tarifas basadas en costos ha sido reconocido por la Organización Mundial de Comercio (en lo sucesivo, la "OMC"), para el caso de proveedores principales, por el Banco Mundial y por la Unión Internacional de Telecomunicaciones como el método más eficiente desde el punto de vista económico para fijar las tarifas de interconexión y, conjuntamente con la no discriminación y la transparencia como los principios básicos que deben regir en cualquier acuerdo de interconexión

Es importante señalar que las tarifas de interconexión por encima de costos constituyen una barrera de entrada a nuevas empresas como consecuencia del alto precio de la interconexión. Esto se debe a que una tarifa de interconexión superior a costos impacta desproporcionalmente los costos de operadores con redes de menor tamaño, como las redes de los operadores entrantes. El porcentaje de participación de llamadas fuera de la red de un operador pequeño es mayor que la de un operador grande, lo que hace que los costos promedio que enfrenta el operador pequeño sean mayores para proveer servicios a sus clientes, pues estos hacen un mayor número de llamadas fuera de la red y por ende hacen un mayor uso de los servicios de interconexión de otros operadores. Así, las tarifas de interconexión por encima de costos incrementan los costos promedio que enfrentan los operadores nuevos y de menor tamaño, que empiezan a ampliar su base de usuarios. Si las tarifas de interconexión están basadas en costos, no existe este efecto diferenciado sobre redes grandes y pequeñas."

De lo anterior, se desprende que las consideraciones de la Comisión respecto a que las tarifas de interconexión por encima de costos constituyen una barrera de entrada a nuevas empresas como consecuencia del alto precio de interconexión, están debidamente fundadas y motivadas, ya que contrario a lo que señala la Recurrente el hecho de que las tarifas de interconexión estén basadas en costos constituye una política que es neutral para 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.

- 5) El argumento de la Recurrente resulta infundado, toda vez que la tarifa de interconexión es un insumo que se requiere dentro de la estructura de precios al usuario final de los servicios de telecomunicaciones, por lo cual una reducción en la tarifa de interconexión repercutirá evidentemente en una disminución de los precios finales al público en general.

Asimismo, la Comisión en la foja 29 de la Resolución recurrida consideró que:

“Las resoluciones de tarifas de interconexión orientadas a costos eliminan las distorsiones tarifarias en el mercado de servicios móviles, y permite:

- a) Manejar actuales condiciones de competencia, a través de una estructura de precios relativos finales más adecuada;*
- b) Reduce costos de llamadas originadas en redes fijas.”*

En este sentido, la Comisión fundó y motivó debidamente la Resolución recurrida, ya que contrario a lo manifestado por la Recurrente, la Comisión estableció las consideraciones respecto a que los usuarios finales obtienen beneficios de una reducción en las tarifas de interconexión, ya que si éstas se orientan a costos eliminan distorsiones tarifarias en el mercado de servicio móviles, y a su vez permite que los operadores compitan en condiciones equitativas al tener acceso a un insumo como es la tarifa de interconexión misma que se encuentra orientada a costos. Asimismo, se reducen los costos de llamadas originadas en redes fijas, lo anterior resulta lógico ya que una reducción en el precio del insumo como es la tarifa de interconexión repercute en el precio de los servicios finales que contratan los usuarios.

6) En lo que respecta a que la Comisión motiva el modelo estableciendo proyecciones que determinan tarifas hacia el futuro, y resulta que con el mismo la Comisión determina tarifas de periodos pasados, en específico para enero del 2011, se considera que el argumento de la Recurrente es inoperante, ya que como se desprende de la propia Resolución recurrida dentro de las condiciones no convenidas entre las partes fueron las siguientes:

1. Tarifa de interconexión por terminación móvil para las llamadas bajo la modalidad “el que llama paga”, medida y tasada con base en la duración real de cada llamada.
2. Fecha para el inicio en la aplicación de la tarifa de interconexión solicitada.
3. Celebración de convenios modificatorios respecto a las condiciones de interconexión solicitadas por Unefón y Total Play a Grupo Telefónica

De lo anterior se desprende que se plantearon como condiciones de interconexión no convenidas con la Recurrente el nivel tarifario y el periodo de aplicación de las tarifas. Por lo anterior, en términos de los artículos 9-A fracción X y 42 de la LFT, la extinta Comisión determinó el nivel de las tarifas de interconexión y su periodo de aplicación, ya que se trataron de condiciones de interconexión no convenidas entre las partes.

Por tanto, independientemente que la extinta Comisión haya resuelto el desacuerdo de interconexión en el mes de junio de 2011, no significa que a partir de ahí debe de cobrarse la tarifa de interconexión, ya que el desacuerdo versa sobre el periodo comprendido desde el mes de noviembre a diciembre de 2011.

- 7) En lo que respecta a lo señalado por la Recurrente en el sentido se consideró a un operador eficiente representativo, es decir, que el modelo no tiene fundamento en los costos de la Recurrente, sino en lo que incurre dicho operador "ficticio" por lo que no guarda proporción alguna con las características de los operadores existentes en el mercado mexicano, se considera que es improcedente el argumento de la Recurrente debido a que la propia SCJN señaló que la Comisión Federal de Telecomunicaciones (ahora instituto Federal de Telecomunicaciones) es el órgano regulador creado por el Estado Mexicano con ciertas características que por su naturaleza y por sus funciones goza de un amplio margen de discrecionalidad en el ejercicio de sus facultades sin que por ello pueda ejercerlas de manera arbitraria, sino que debe fundar y motivar razonablemente sus decisiones pues su actuación está sujeta a los requisitos previstos en el artículo 16 constitucional.

En tal virtud y en el ámbito de sus facultades discrecionales estaba plenamente facultada para utilizar un operador eficiente; para lo cual únicamente debía fundar y motivar debidamente su decisión. De este modo, la Resolución recurrida establece la debida motivación para que se considere a un operador eficiente o representativo, como se desprende de fojas 30 a 31 de la Resolución recurrida:

*"Es preciso señalar que es conveniente que la tarifa de interconexión cubra los costos en que incurre un operador eficiente por terminar las llamadas, y a la vez incluya un retorno al capital razonable por prestar este servicio. De lo contrario se podría desincentivar la provisión de los servicios de interconexión. **Es importante que los costos recuperados sean los de un operador eficiente, pues en caso contrario, se permitiría que la ineficiencia del operador se traslade a otros operadores y en última instancia, a los usuarios. Adicionalmente, lo anterior es consistente con el proceso de competencia que debe existir en el mercado, esto es, en un mercado competido, un operador ineficiente se ve obligado a ajustar su operación para ser eficiente o deberá salir del mercado. Por ende, el modelo utilizado para la determinación de la tarifa de interconexión está basado en los costos de un operador eficiente.***

Para el diseño de la red del operador eficiente, el modelo de costos utiliza un modelo ascendente (Bottom-Up) o de tipo ingenieril que se construye a partir de información de demanda esperada en términos de usuarios y tráfico, a partir de los cuales se realiza el diseño de la red que presta diversos servicios de telecomunicaciones, incluyendo los de interconexión. Los costos de esta red, los cuales son valorados a precios de mercado o costos corrientes, incluyen los costos de capital (inversiones) y los gastos de operación y mantenimiento que son asignados a cada uno de los servicios que se considera que provee la red.

La razón por la que los costos de la red son valorados a costos corrientes es porque en un mercado competitivo, las empresas son compensadas exclusivamente por estos costos, y no así por sus costos históricos. Es importante mencionar que en un mercado en competencia, cuando una empresa fija sus precios por encima de los costos actuales o corrientes, otra empresa podría entrar al mercado ofreciendo menores precios, lo que obligaría a la primera a bajar sus precios para evitar así perder clientes. Es decir, el mercado actuaría como mecanismo para alinear el precio de los servicios a sus costos corrientes. Es así que para impulsar el desarrollo del sector el regulador debe propiciar la eficiencia asignativa, en el sentido de que se establezcan los precios lo más cercanamente posible a los observados en un mercado competitivo, ya que es generalmente aceptado que estos precios son los que maximizan el bienestar social.⁴

De igual forma, en un mercado competitivo las empresas son compensadas únicamente por los costos en que incurriría una empresa eficiente. Por ejemplo, si una empresa incurriera en ineficiencias, como en exceso de capacidad de red o en mantener una tecnología obsoleta, una empresa eficiente podría entrar al mercado ofreciendo un menor precio, por lo que en un mercado competitivo las empresas tienen incentivos a minimizar sus costos y de este modo evitar perder participación de mercado. Al mismo tiempo, la entrada del nuevo competidor obligaría a la empresa establecida a eliminar sus ineficiencias para mantener la viabilidad de su operación hacia adelante. En este contexto, el regulador debe propiciar que se consiga la eficiencia productiva en el sentido de otorgar los suficientes incentivos para la minimización de costos.⁵

La determinación de las tarifas de interconexión con base en los costos corrientes de una empresa eficiente es particularmente relevante en el sector telecomunicaciones en razón de que los precios de los insumos muestran una tendencia decreciente a través del tiempo, lo cual es reflejo del constante avance tecnológico que vive el sector. De utilizar los costos históricos o contables en el modelo de costos, la autoridad reguladora no incorporaría estas reducciones en precios, por lo que sobrestimaría los costos corrientes del servicio de interconexión y, por tanto, omitiría la continua innovación que existe en el sector, en perjuicio de los consumidores.”

(Énfasis añadido).

En este sentido, de considerar el argumento de la Recurrente en cuanto a considerar sus propios costos, daría lugar a prácticas que reducirían la transparencia en lo que respecta a los costos y precios de cada uno de los operadores que se encuentran en el mercado, se incrementa el riesgo y la complejidad en asegurar que se apliquen principios idénticos y consistentes en el caso de que la metodología se aplicara a modelos individuales para cada operador móvil, se incrementa y dificulta cumplir con el principio de eficiencia, razón por la cual considerando las mejores prácticas internacionales, se modela un operador representativo, donde las referencias internacionales muestran que para determinar el valor de las tarifas de interconexión se hace con base en un operador representativo y no con base en costear la red de cada uno de los operadores que participan en el mercado.

⁴ Armstrong, Mark, Cowan S. y Vickers J (1994). *Regulatory reform: economic analysis and British experience*. Massachusetts Institute of Technology.

⁵ Ibid.

Cabe señalar que un creciente número de países están adoptando modelos de costos tipo *Bottom-Up*.⁶ Entre los países que ya utilizan este tipo de modelos se encuentran Corea, Israel, Australia, Nueva Zelanda, EE.UU., Colombia, Perú, Ecuador, Chile, Francia, Holanda, Hungría, Rumania, Eslovenia y Grecia. En tanto que los países que ya decidieron moverse de modelos híbridos a modelos *Bottom-Up* son Bélgica, Dinamarca, Noruega, Suecia, Reino Unido, Bulgaria y República Checa.

Asimismo, la Unión Internacional de Telecomunicaciones⁷ realiza una encuesta entre los reguladores a nivel internacional que permite recabar información acerca de la regulación que se ha establecido para los servicios mayoristas y minoristas, de dicho estudio se puede observar que en 2009 el 56.1 por ciento de los países que respondieron las encuestas han adoptado los modelos *Bottom-Up* como la metodología de estimación de costos de los servicios que se prestan entre concesionarios, sobre otras metodologías, incluyendo los modelos híbridos.

La Comisión Europea recomendó, en mayo de 2009,⁸ la implementación de modelos ascendentes (*Bottom-Up*) para la determinación de tarifas de interconexión por parte de las autoridades nacionales antes de diciembre de 2012, argumentando que:

“La aplicación de un modelo ascendente es coherente con el concepto de desarrollo de la red para un operador eficiente según el cual se construye un modelo económico/técnico de red eficiente utilizando los costes actuales. El modelo refleja la cantidad de equipo necesaria, más que la efectivamente proporcionada, y hace caso omiso de los costes heredados.”

Es importante recalcar que el uso de un modelo Top-Down como lo propone la Recurrente en el sentido de utilizar su información, es decir, utilizar la información contable restaría transparencia a la decisión al no poderse hacer público el modelo, en cambio, el uso de un modelo Bottom-Up que sea público y replicable por todos los concesionarios otorga certeza jurídica a todos los involucrados.

⁶ Fuente: Suecia: <http://www.pts.se/upload/Ovrigt/Tele/Bransch/Kalkylarbete%20mobilnät/Model-documentation-for-PTS-080602.pdf>; Reino Unido: Ofcom, “Mobile Call Termination”, November 2006; Australia: Wik-Consult, “Mobile Termination Cost Model for Australia”, “Report for the Australian Competition and Consumer Commission”. Enero 2007; Israel: Analysys, “A study of mobile termination charges”, Report for the Israel Ministry of Communications and Ministry of Finance, Julio 2004.; Perú: Wik-Consult, “Analysis of Cost Studies presented by Mobile Network Operators”, Submitted to OSIPTEL, Mayo 2005; Colombia: CRT, Políticas Generales y Estrategias para Establecer un Régimen Unificado de Interconexión (RUDI), Julio 2000; Cullen International “Mobile termination rates: moving toward pure LRIC?”

⁷ UIT página web: <http://www.itu.int/ITU-D/ICTEYE/Reports.aspx>.

⁸ EUROPEAN COMMISSION (2009a), “Commission Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU”, European Commission, Brussels.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que utilizar un Modelo *Bottom-Up* que diseña a un operador representativo permite en lo que respecta a la fecha de lanzamiento, ser establecida de forma consistente en el Modelo de Costos, ya que considera aspectos claves en el despliegue de las redes reales de los concesionarios que participan en el mercado, en lo que respecta a la tecnología que utiliza el operador representativo, la tecnología utilizada se define de forma específica, tomando en consideración componentes relevantes de las redes existentes. En lo que respecta a la migración a tecnología moderna, utilizando el operador representativo, la evolución y migración de este operador puede definirse de forma específica, teniendo en cuenta las redes existentes. En lo que respecta a la eficiencia, estos aspectos pueden ser definidos, con un operador representativo, y en lo que respecta a la transparencia en la utilización del Modelo de Costos *Bottom-Up*, la transparencia aumenta debido a las semejanzas entre los operadores móviles, por lo que este enfoque es transparente y un buen reflejo de la realidad de los operadores.

- 8) El argumento de la Recurrente es improcedente, toda vez que en la Resolución recurrida se establecieron con precisión los costos relacionados directa e indirectamente con el servicio de terminación móvil que se deben de considerar para determinar dicha tarifa de interconexión, como se desprende del desarrollo del modelo de costos que obra a fojas 29 a 64 de la Resolución recurrida.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante señalar que la Recurrente no precisa cuáles son los costos que la Comisión descartó relacionados directa e indirectamente con el servicio de interconexión, por lo que el presente agravio se desecha por infundado, en virtud de que el mismo no puede considerarse como tal, toda vez que la Recurrente pierde noción de lo que debe entenderse por agravio, ya que al expresar cada uno de ellos la técnica jurídico-procesal que exige la ley es que el actor precise cuál es la parte de la sentencia que le causa un perjuicio, además de citar el precepto legal violado y explicar a través de razonamientos el concepto por el cual fue infringido; por lo que el agravio que carezca de esos requisitos debe desestimarse por injustificado; por tanto, el hecho de que la Recurrente manifieste que se omitieron señalar las razones de porqué se consideraron aquellos costos que son originados por la provisión de un incremento específico en el servicio de terminación de llamadas en redes de telefonía móvil, en nada violenta sus derechos.

- 9) El argumento de la Recurrente es infundado, toda vez que en la Resolución recurrida se estableció con claridad el tipo de depreciación a utilizarse, como se presenta a continuación:

“En el Modelo CITLP, para prorratear la inversión total a lo largo de la vida útil de los equipos, y así obtener el costo de capital anual (capex) correspondiente, se consideró la aplicación de una depreciación económica por ser más apropiada que la contable.”⁹

El problema de emplear el método de depreciación contable consiste en que para su cálculo se utilizan los valores históricos o valores en libros de los activos, que se encuentran en los estados financieros de las empresas, los cuales se asientan a los valores que la empresa pagó por ellos sin importar cuánto valen en el mercado.

De esta forma, la utilización de la depreciación contable puede resultar en que el valor de un activo asentado en libros tenga poca relación con su valor real o su valor de reventa. Por ejemplo, un activo que fue objeto de una depreciación contable acelerada puede tener un valor en libros de cero, sugiriendo que el mismo debe ser reemplazado, cuando puede tener un valor considerable en el mercado; de la misma forma un activo puede tener un elevado valor en libros aun cuando es tecnológicamente obsoleto y tener un valor de mercado de cero.

Por otro lado, la depreciación económica mide el cambio en el valor de mercado de un activo periodo a periodo, de tal forma que permite incorporar al modelo de costos los cambios en los precios de los insumos, los cuales son constantes en un sector tan dinámico como es el de las telecomunicaciones. Así, la depreciación económica permite que se propicie una asignación eficiente de los recursos a cada uno de los periodos de la vida económica del activo.

En consecuencia, de manera congruente con el establecimiento de tarifas por el servicio de terminación que se reflejarían en un mercado competitivo, en el desarrollo del Modelo CITLP se utilizó el método de depreciación económica.”

Sin perjuicio de lo anterior, resulta del todo natural que un activo sea reemplazado al final de su vida útil, puesto que ya no es posible que pueda prestar las funciones para las cuales fue adquirido.

10) El argumento de la Recurrente es infundado, ya que en el numeral 7) anterior se explicaron las consideraciones de la extinta Comisión para utilizar a un operador representativo. Asimismo, por lo que hace a la utilización de un operador representativo con el 25% de participación en el mercado, en la Resolución recurrida se establece que:

“La utilización de modelos ascendentes (Bottom-Up) permite diseñar una red de telecomunicaciones eficiente, con lo cual se calculan los costos de interconexión que se tendrían en un mercado competitivo. Por el contrario, los modelos descendentes (Top-Down) parten del diseño actual de las redes, por lo que suelen incluir ineficiencias, que de incluirse en la tarifa de interconexión, serían trasladadas a otros operadores, y ultimadamente a los usuarios.

⁹ Cabe destacar que la utilización de una depreciación contable (por ejemplo lineal, en el que se divide el monto de la inversión entre el número de años de vida útil) no refleja la realidad sobre la evolución de los activos de una red de telecomunicaciones y asigna un costo constante a lo largo de la vida útil de los activos.

En el Modelo CITLP se considera un mercado competitivo en el que participan 4 operadores con la misma participación de mercado, ofreciendo servicios de telefonía móvil, por lo que el operador representativo tiene una participación del 25% del mercado.¹⁰ El utilizar una participación de mercado del 25% para la determinación del costo de interconexión en la terminación de una llamada en la red móvil, es congruente con la recomendación de la Comunidad Europea¹¹, y con los participantes en el mercado mexicano. Asimismo, este operador utiliza la tecnología GSM (Global System for Mobile Communications) que es la tecnología predominantemente utilizada en México, por lo que no se puede considerar al Modelo CITLP totalmente prospectivo.

Cabe señalar que la definición de una tarifa de terminación para el operador representativo, conduce a la determinación de una tarifa simétrica para todos los operadores de redes de telefonía móvil, lo cual es deseable dado que tarifas asimétricas presentan el problema de producir distorsiones en el mercado como son las prácticas de arbitraje para evitar el pago de interconexión (by-pass), así como modelos de negocios que en vez de enfocarse a la oferta de servicios al usuario final se concentran en la generación de ingresos por interconexión.

Al dimensionar la red del operador representativo, se utilizó información que refleja las condiciones bajo las cuales operan los operadores de telefonía móvil en México. Asimismo, se estimaron todos los elementos necesarios para satisfacer dicha demanda con la calidad de servicio especificada. Cabe señalar que la demanda toma en consideración tanto el número de subscriptores como la utilización de los servicios.”

De lo anterior queda claro que la extinta Comisión no vulneró la legislación aplicable al establecer un operador representativo que cuenta con el 25% de participación en el mercado, ya que como se ha demostrado la extinta Comisión motivó debidamente la Resolución recurrida al establecer las consideraciones por las cuales se utiliza un operador representativo y la razón de utilizar una participación de mercado del 25%.

11) El argumento de la Recurrente es improcedente, toda vez que en la Resolución recurrida se estableció la debida motivación que da lugar a utilizar la tecnología GSM, en virtud de que se indicó que era la tecnología predominantemente utilizada en México, al momento de elaborar el modelo de costos.

Aunado a lo anterior es un hecho notorio de la industria de las telecomunicaciones que, al momento de elaborar el modelo de costos, la tecnología GSM:

- Era una tecnología que es utilizada en las redes de los concesionarios móviles que proveen servicios de telecomunicaciones tanto en nuestro país como en otros, es

¹⁰ Los resultados del modelo no cambian sustancialmente aun cuando se modele un mercado con 3 o 5 participantes.

¹¹ Recomendación (2009/396/CE) de la Comisión de las Comunidades Europeas, “Sobre el tratamiento normativo de las tarifas de terminación de la telefonía fija y móvil en la UE. 7 de mayo de 2009.

decir, no se seleccionó una tecnología que se encuentre en fase de desarrollo o de prueba.

- Era una tecnología que replicaba los costos y por lo tanto consideraba los equipos que se proveían en un mercado competitivo, es decir, no se empleó una tecnología propietaria que dependa de un solo proveedor.
- La tecnología utilizada permitía prestar como mínimo los servicios que ofrecen la mayoría de los concesionarios del servicio móvil, en este caso el servicio de voz, además, con ciertas adecuaciones en la red o en sus sistemas, esta tecnología permite a los concesionarios ofrecer nuevas aplicaciones y servicios, como es el caso de acceso de banda ancha a Internet, transmisión de datos a gran velocidad, entre otros.

En este caso fue la tecnología GSM, la cual era la tecnología predominantemente utilizada en México al momento de elaborar el modelo de costos.

12) Es inoperante el argumento de la Recurrente, en virtud de que como ya se acreditó en párrafos anteriores, el modelo de costos utilizado por la Comisión es el método idóneo para calcular las tarifas de interconexión. Mientras que el hecho de que se determinen tarifas para el periodo de noviembre a diciembre de 2011, corresponde al hecho de que la Comisión determinó las condiciones de interconexión no convenidas entre las partes, las cuales consistieron en el nivel tarifario y el periodo de aplicación, a los cuales se abocó a resolver la extinta Comisión en términos de los artículos 9-A y 42 de la LFT.

Asimismo la Recurrente no señala las razones por las cuales un modelo de tipo *Bottom-Up* no puede ser utilizado para determinar tarifas en el periodo solicitado.

13) Es infundado el argumento de la Recurrente, toda vez que la extinta Comisión tomó en consideración los precios de mercado a precios corrientes del modelo de costos del órgano regulador de Francia, y con ellos determinó los costos que se originarían para una empresa establecida que ostenta el 25 por ciento del mercado y que es eficiente es su operación. Como se señaló en la propia Resolución recurrida, la tarifa de interconexión por terminación de tráfico en la red móvil deberá de tomar en cuenta los precios corrientes derivado de que los precios de los insumos muestran una tendencia decreciente a través del tiempo, lo cual es reflejo del constante avance tecnológico que vive el sector. De utilizar los costos históricos o contables en el modelo de costos, la autoridad reguladora no incorporaría estas reducciones en precios, por lo que sobrestimaría los costos corrientes del

servicio de interconexión y, por tanto, omitiría la continua innovación que existe en el sector, en perjuicio de los consumidores.

Asimismo, como se señaló en la propia resolución para la determinación de los costos de proveer el servicio, es necesario primeramente asignar e identificar aquellos costos que están directamente asociados a la prestación del servicio, es decir si existe un costo que es recuperado a través del usuario final o que no es necesario para la prestación del servicio este no deberá de ser incluido en el mismo, este el caso de aquellos costos originados por ejemplo por la publicidad y comercialización de servicios finales, asimismo como el servicio a costear es el servicio de terminación de voz en una red móvil, es necesario no incluir costos que estén directamente asociados a nuevos servicios o servicios distintos a los de voz, como sería el caso de transmisión de datos o acceso a internet o aplicaciones. Por lo cual, esta Comisión en su modelo identificó todos aquellos elementos necesarios para la prestación del servicio de voz en la cual el operador hipotético eficiente utilizará en su red la tecnología GSM.

Como se mencionó en la Resolución recurrida el Modelo de Costos desarrollado por la Comisión es de un operador eficiente que toma en cuenta los costos de la red para la prestación del servicio de interconexión y que se consideran a costos corrientes o a precios de mercado. La razón por la que los costos de la red son valorados a costos corrientes es porque en un mercado competitivo, las empresas son compensadas exclusivamente por estos costos, y no así por sus costos históricos. Es importante mencionar que en un mercado en competencia, cuando una empresa fija sus precios por encima de los costos actuales o corrientes, otra empresa podría entrar al mercado ofreciendo menores precios, lo que obligaría a la primera a bajar sus precios para evitar así perder clientes. Es decir, el mercado actuaría como mecanismo para alinear el precio de los servicios a sus costos corrientes. Es así que para impulsar el desarrollo del sector el regulador debe propiciar la eficiencia asignativa, en el sentido de que se establezcan los precios lo más cercanamente posible a los observados en un mercado competitivo, ya que es generalmente aceptado que estos precios son los que maximizan el bienestar social.

De igual forma, en un mercado competitivo las empresas son compensadas únicamente por los costos en que incurriría una empresa eficiente. Por ejemplo, si una empresa incurriera en ineficiencias, como en exceso de capacidad de red o en mantener una tecnología obsoleta, una empresa eficiente podría entrar al mercado ofreciendo un menor precio, por lo que en un mercado competitivo las empresas tienen incentivos a minimizar sus costos y de este modo evitar perder participación de mercado. Al mismo tiempo, la entrada del nuevo competidor obligaría a la empresa establecida a eliminar sus ineficiencias para

mantener la viabilidad de su operación hacia adelante. En este contexto, el regulador debe propiciar que se consiga la eficiencia productiva en el sentido de otorgar los suficientes incentivos para la minimización de costos. .

La determinación de las tarifas de interconexión con base en los costos corrientes de una empresa eficiente es particularmente relevante en el sector telecomunicaciones en razón de que los precios de los insumos muestran una tendencia decreciente a través del tiempo, lo cual es reflejo del constante avance tecnológico que vive el sector. De utilizar los costos históricos o contables en el modelo de costos, la autoridad reguladora no incorporaría estas reducciones en precios, por lo que sobrestimaría los costos corrientes del servicio de interconexión y, por tanto, omitiría la continua innovación que existe en el sector, en perjuicio de los consumidores.

Asimismo, no es relevante la inclusión de nuevos servicios en el modelo para la determinación de la tarifa de interconexión en 2011.

14) El argumento de la Recurrente resulta inoperante, toda vez que en la Resolución recurrida se estableció lo siguiente:

“A partir de la estimación de la inversión total, los costos operativos (opex) se calculan como un porcentaje de este monto. Se consideró que los costos operativos equivalen al 15 por ciento de la inversión total. Estos costos incluyen los asociados a los costos laborales, dentro de los cuales están incluidos los relacionados con el pago de la Participación de los Trabajadores en las Utilidades (PTU).”

Asimismo, se reitera que utilizar la situación real de la Recurrente no es factible, ya que se reduce la transparencia en costos y precios; incrementa el riesgo/complejidad en asegurar que se apliquen principios idénticos/consistentes si el método se aplicara a modelos individuales para cada concesionario móvil y aumenta la dificultad para asegurar cumplir con el principio de eficiencia.

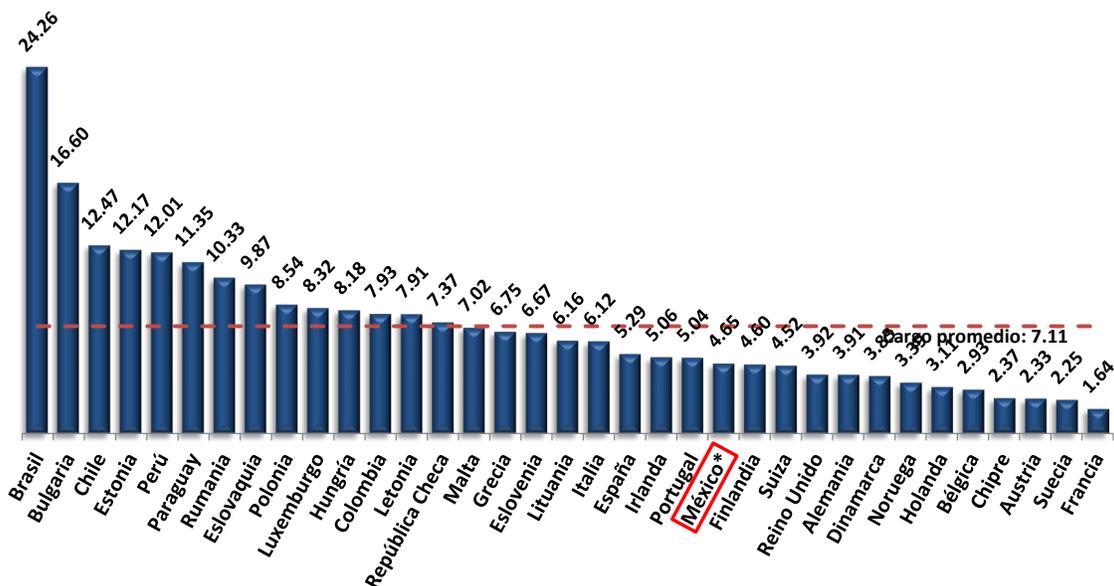
Asimismo, en la elaboración de modelos de costos es una práctica común expresar el OPEX como un porcentaje del CAPEX, ello en virtud de que en una situación de mercado, las actividades de operación y mantenimiento pueden contratarse con una empresa externa, usualmente a aquella que vende el equipo, por lo que es plenamente factible la estimación del OPEX como un porcentaje del CAPEX.

15) El argumento de la Recurrente es inoperante ya que como se explicó en el numeral 10) anterior, la extinta Comisión estableció en la Resolución recurrida las consideraciones para utilizar a un operador representativo con una cuota de mercado de 25%.

Por otro lado, el modelo de Costos realizado por la extinta Comisión toma en consideración un operador hipotético eficiente que ya se encuentra comercializando sus servicios, por lo tanto el establecer un periodo previo de adquisición y puesta en operación de la red es una decisión de modelado del órgano regulador, cuya inclusión o no, no invalida los resultados arrojados por el modelo de costos.

Máxime que los resultados obtenidos por el modelo se encuentran de los rangos internacionales utilizados por otros órganos reguladores para 2011, como se muestra a continuación:

CARGO PROMEDIO DE INTERCONEXIÓN POR TERMINACIÓN MÓVIL,
"EL QUE LLAMA PAGA"
(US CENTS PPP)
NOVIEMBRE 2011



*Tarifa en pesos: 0.3912 MXN

Fuente: OVUM, Europe & American Interconnect Benchmarks: Q4 2011.

En la Resolución recurrida se describió el método de anualización utilizado en el modelo, así como las variables que fueron empleadas en su cálculo. Para obtener el costo de capital anual (capex anual) se empleó la metodología consistente en anualizar la inversión para cada elemento de la red, en el que se incorpora la depreciación económica de la red a través de anualidades ajustadas tanto por cambios en la demanda de los servicios como en el valor de los activos. Esta anualidad se obtiene de la siguiente ecuación:

$$Inversión \times \left[\frac{(r - p - g - (p * g))}{(1 - q^n)} \right], \text{ donde } q = \left[\frac{((1 + p) \times (1 + g))}{(1 + r)} \right] \quad \text{ecuación (i)}$$

En donde, p corresponde a los cambios esperados en los precios de los elementos de red, g considera la utilización esperada del activo a lo largo de su vida útil; n son los años de vida útil del elemento, y r es la tasa de interés a la que se descuentan los costos incurridos en la inversión.

A mayor abundamiento y de manera ilustrativa se puede señalar que los modelos de costos presentados por las empresas móviles en el procedimiento llevado a cabo por el órgano regulador de las telecomunicaciones en Perú, se presentaron modelos de costos en los cuales no era necesario determinar la etapa de compra e instalación de la red y de la puesta de operación de la misma, si no que con base en la metodología de anualización se determinó primeramente la inversión necesaria y se calculó el factor anual de costos que se aplicaría para determinar los costos unitarios de proveer el servicio.

- 16) El argumento de la Recurrente es improcedente por infundado, ya que como se señaló en la Resolución recurrida la tarifa de interconexión por terminación de tráfico en la red móvil deberá de tomar en cuenta los precios corrientes derivado de que los precios de los insumos muestran una tendencia decreciente a través del tiempo, lo cual es reflejo del constante avance tecnológico que vive el sector. De utilizar los costos históricos o contables en el modelo de costos, la autoridad reguladora no incorporaría estas reducciones en precios, por lo que sobrestimaría los costos corrientes del servicio de interconexión y, por tanto, omitiría la continua innovación que existe en el sector, en perjuicio de los consumidores.

Es importante mencionar que los precios de los activos incorporados en el modelo de costos se consideran con un nivel suficiente de agregación que incluyen diversos conceptos como los señalados por la Recurrente; y que al momento de la elaboración del modelo se realizó con base en la mejor información disponible.

A mayor abundamiento, como se ha señalado en la propia resolución para la determinación de los costos de proveer el servicio, es necesario primeramente asignar e identificar aquellos costos que están directamente asociados a la prestación del servicio, es decir si existe un costo que es recuperado a través del usuario final o que no es necesario para la prestación del servicio este no deberá de ser incluido en el mismo, este el caso de aquellos costos originados por ejemplo por la publicidad y comercialización de servicios finales, asimismo como el servicio a costear es el servicio de terminación de voz en una red móvil, es necesario no incluir costos que estén directamente asociados a nuevos servicios o servicios distintos a los de voz, como sería el caso de transmisión de datos o acceso a internet o aplicaciones. Por lo cual, la extinta Comisión en su modelo identificó todos aquellos elementos necesarios para la prestación del servicio de voz en la cual el operador hipotético eficiente utilizará en su red la tecnología GSM.

El Modelo de Costos desarrollado por la extinta Comisión es de un operador eficiente que toma en cuenta los costos de la red para la prestación del servicio de interconexión y que se consideran a costos corrientes o a precios de mercado. La razón por la que los costos de la red son valorados a costos corrientes es porque en un mercado competitivo, las empresas son compensadas exclusivamente por estos costos, y no así por sus costos históricos. Es importante mencionar que en un mercado en competencia, cuando una empresa fija sus precios por encima de los costos actuales o corrientes, otra empresa podría entrar al mercado ofreciendo menores precios, lo que obligaría a la primera a bajar sus precios para evitar así perder clientes. Es decir, el mercado actuaría como mecanismo para alinear el precio de los servicios a sus costos corrientes. Es así que para impulsar el desarrollo del sector el regulador debe propiciar la eficiencia asignativa, en el sentido de que se establezcan los precios lo más cercanamente posible a los observados en un mercado competitivo, ya que es generalmente aceptado que estos precios son los que maximizan el bienestar social.¹²

De igual forma, en un mercado competitivo las empresas son compensadas únicamente por los costos en que incurriría una empresa eficiente. Por ejemplo, si una empresa incurriera en ineficiencias, como en exceso de capacidad de red o en mantener una tecnología obsoleta, una empresa eficiente podría entrar al mercado ofreciendo un menor precio, por lo que en un mercado competitivo las empresas tienen incentivos a minimizar sus costos y de este modo evitar perder participación de mercado. Al mismo tiempo, la entrada del nuevo competidor obligaría a la empresa establecida a eliminar sus ineficiencias para mantener la viabilidad de su operación hacia adelante. En este contexto, el regulador

¹² Armstrong, Mark, Cowan S. y Vickers J (1994). *Regulatory reform: economic analysis and British experience*. Massachusetts Institute of Technology.

debe propiciar que se consiga la eficiencia productiva en el sentido de otorgar los suficientes incentivos para la minimización de costos.¹³

La determinación de las tarifas de interconexión con base en los costos corrientes de una empresa eficiente es particularmente relevante en el sector telecomunicaciones en razón de que los precios de los insumos muestran una tendencia decreciente a través del tiempo, lo cual es reflejo del constante avance tecnológico que vive el sector. De utilizar los costos históricos o contables en el modelo de costos, la autoridad reguladora no incorporaría estas reducciones en precios, por lo que sobrestimaría los costos corrientes del servicio de interconexión y, por tanto, omitiría la continua innovación que existe en el sector, en perjuicio de los consumidores.

- 17) El argumento de la Recurrente es improcedente, ya que como se ha mencionado a lo largo de la presente Resolución, el modelo de costos utilizado por la Comisión en la Resolución recurrida no se está costeadando la red de la Recurrente, sino la red de un operador representativo.

En lo que respecta a lo señalado por la Recurrente en el sentido de que la Comisión consideró un valor de 8% erróneo para el parámetro "porcentaje de tráfico en hora pico", ya que el porcentaje de tráfico en hora cargada que Grupo Telefónica soporta actualmente en su red es del orden de 10.4%, no le asiste la razón a la Recurrente, ya que como se ha mencionado a lo largo del presente documento, no se está costeadando la red del Grupo Telefónica, sino la red de un operador hipotético eficiente, asimismo dicha empresa no presenta información que sustente su dicho, lo anterior es particularmente importante debido a que las redes se dimensionan con base en un promedio del tráfico en hora pico y no en el tráfico de un día en particular..

Ahora bien respecto al valor del 8% este valor fue determinado conforme a la información disponible con la que contaba la extinta Comisión entregada por los propios concesionarios en cumplimiento a sus títulos de concesión y de las obligaciones emanadas del marco jurídico vigente, así como de referencia internacional, el cual es acorde al tipo de operador que se está modelando como se observa a continuación. Telefónica del Perú en su modelo de costos estableció un porcentaje de tráfico en la hora pico de 7.37%¹⁴, el

¹³ Ibid.

¹⁴ Informe No 168- GPR/2010

http://www.osiptel.gob.pe/WebSiteAjax/WebFormGeneral/normas_regulaciones/wfrm_regulacionesdetalles.aspx?CodInfo=287&CodSub=402

órgano regulador de las telecomunicaciones en Francia, ARCEP¹⁵, utilizó un factor de tráfico en hora pico de 8.1%, en el Reino Unido se utilizó un factor de 6.4% para 2011¹⁶.

- 18) El argumento de la Recurrente es infundado, toda vez que al momento en que la extinta Comisión realizó el modelo no se contaba con la información del censo 2010, con lo cual se utilizó la mejor información disponible al momento de construir el modelo de costos.
- 19) El argumento de la Recurrente es improcedente, ya que como se ha mencionado a lo largo del presente recurso, el modelo de costos utilizado por la extinta Comisión en la Resolución recurrida no se está costeando la red de la Recurrente, sino la red de un operador representativo.

El modelo de costos de la Comisión determina los costos de un operador eficiente con una participación de mercado del 25%, con lo cual no se está determinando el costo de la Recurrente.

Por principio de cuentas, es preciso señalar que para determinar los *Erlangs* promedio utilizados en el Modelo de Costos este se calcula tomando en consideración la capacidad espectral en término de TRX de un sector en base a los canales de espectro disponibles y del factor de reutilización del espectro, y por otra parte la capacidad física en términos de TRX del sector. La capacidad del BTS será la mínima entre la capacidad espectral y la capacidad física. Una vez conocida la capacidad en términos de TRX del sector, se calcula su capacidad en términos de *Erlangs* en función de la probabilidad de bloqueo de radio (*radio blocking probability*).

Cabe mencionar que en términos de la capacidad de *Erlangs* de TRX en el modelo francés en su consulta pública fue de 8.65 para una celda urbana independientemente de la banda de frecuencia utilizada. Sin embargo, cuando se realizaron las modificaciones al modelo, este parámetro cambio a 7.9717, en el caso del Modelo del órgano regulador de las telecomunicaciones del Reino Unido se puede observar un factor de 10.60 o de 6.40 dependiendo de la banda de frecuencia utilizada, con lo cual se puede observar que la capacidad de *Erlangs* es menor a lo que utilizó el órgano regulador de Francia y en el Reino Unido.

En los modelos de costos se ha utilizado número de días anuales con hora pico de 250 días, lo cual es congruente con lo determinado por la extinta Comisión.

¹⁵ <http://www.arcep.fr/index.php?id=11811>

¹⁶ <http://www.ofcom.org.uk/static/wmvct-model/model-2011.html>

¹⁷ <http://www.arcep.fr/index.php?id=11811>

Asimismo, sobre los intentos de llamadas no corresponden al valor que se observa en la red de la Recurrente es preciso señalar que el Modelo de Costos toma en consideración un operador hipotético eficiente y no un operador en particular, además de que dicha empresa no presenta información que sustente su dicho. Por otro lado, en el Modelo de costos utilizado por el órgano regulador de las telecomunicaciones en Francia para establecer las tarifas de interconexión, se utilizó un relación de 1.02 como intentos de llamada, con lo cual se puede observar que el parámetro utilizado por la Comisión el cual es de 1.1, es consistente con lo utilizado en otros modelos de costos.

Por lo que hace al **numeral II del Primer Agravio**, denominado Modelo de Costos Incrementales de largo plazo, la Recurrente argumenta que el modelo de costos elaborado por la Comisión se basa en el modelo de costos elaborado por la Secretaría para resolver diversos desacuerdos de interconexión, el cual tuvo su génesis en dos estudios previos: i) el primero es el análisis del modelo de costos contratado por la Comisión en el año 2005 a la empresa de consultoría *Analysys*, al que se le “actualizó” información y se introdujo el concepto de operador “representativo”, y ii) el segundo en la metodología desarrollada por *Wik Consult*.

Menciona la Recurrente que ni el estudio de *Analysys*, ni el elaborado por *Wik Consult* le fueron proporcionados a fin de que pueda apreciar la veracidad y suficiencia de dicha metodología, limitándose a referenciar la página de Internet de dichas empresas. Indica que esa omisión por parte de la Comisión afecta sustancialmente su defensa en el desacuerdo de interconexión, por lo que trasciende tal vicio a la Resolución recurrida por estar la misma fundada en un documento diverso que no le fue entregado a la Recurrente dejándola en completo estado de indefensión.

Al respecto, se considera que el argumento de la Recurrente es infundado, toda vez que en la Resolución recurrida se expuso tanto la metodología como el modelo de costos utilizado por la extinta Comisión para determinar las tarifas de interconexión. De ahí que la Recurrente se hizo conocedora del modelo de costos, tan es así que hace valer agravios en contra de aspectos concretos del modelo de costos.

Respecto al **numeral III del Primer Agravio**, denominado Partes Integrantes del Modelo de Costos, la Recurrente hace una descripción de la primer parte del modelo de costos utilizado por la Comisión en la Resolución recurrida y menciona que la explicación del origen de los valores utilizados por la Comisión es insuficiente para justificar la veracidad de los mismos y contradictoria con otros parámetros, como indica a continuación.

- a) La Recurrente señala que los minutos de salida son estimados con base en proyecciones cuyos cálculos en el modelo de costos carecen de fundamentación y motivación por parte de la Comisión. Además, menciona la existencia de una contradicción entre las fuentes empleadas, entre el Anexo de la Resolución recurrida y la Tabla 2 del cuerpo de la propia Resolución recurrida.

Al respecto, esta autoridad considera que no existe ninguna contradicción sobre la tabla 2 del cuerpo de la Resolución y el Anexo del Modelo, derivado de que primeramente en la Tabla 2 se señaló que se realizó una estimación por parte de la extinta Comisión con base en la información de una empresa y se realizaron proyecciones de crecimiento. Asimismo se señaló que el tráfico, es decir los minutos de salida fueron medido en tiempo real o segundo. Por lo anterior, la fuente fue la propia Comisión.

Asimismo, en el Anexo de Modelo se señaló que se realizaron estimaciones con base en los minutos reportados por *Merry Lynch, Global Wireless Matrix*, pero que se debió realizar un ajuste considerando la relación minutos de salida y de entrada, posteriormente se ajustaron los datos para eliminar ajustes por redondeo y reflejar la duración de tiempo real. Por lo cual, la fuente de los datos fue la propia Comisión, quien fue la que estimó los minutos de salida y realizó los ajustes pertinentes.

- b) No le parece claro la fuente utilizada por la Comisión para determinar la relación entre minutos de salida y minutos de entrada (con un valor de 93%).

Al respecto, es de manifestarse que este valor es un supuesto realizado por la extinta Comisión tomando en consideración la información presentada por las propias empresas sobre los minutos de entrada y salida.

Asimismo, en relación al señalamiento de la quejosa sobre que no se encuentra evidencia de que se haya aplicado efectivamente un modelo "*Scorched Earth*", ni que se haya utilizado información sobre la topografía mexicana y la distribución poblacional que se observa en este mercado conforme a los Lineamientos publicados en el DOF el 12 de abril de 2012. En primer lugar se precisa que la resolución reclamada no se fundamentó en los citados Lineamientos ya que el periodo de vigencia de estos discurrió del primero de enero de 2012 al 31 de diciembre de 2014.

Asimismo, se señala que no obstante que dicha resolución no se sustenta en los Lineamientos, si se aplicó un enfoque *Bottom-Up* y subsecuentemente un diseño *Scorched Earth* como se explica de manera amplia en la propia resolución.

Particularmente en lo que corresponde a la red móvil, de fojas 32 a 35 de la resolución recurrida se menciona lo siguiente:

“Al dimensionar la red del operador representativo, se utilizó información que refleja las condiciones bajo las cuales operan los operadores de telefonía móvil en México. Asimismo, se estimaron todos los elementos necesarios para satisfacer dicha demanda con la calidad de servicio especificada. Cabe señalar que la demanda toma en consideración tanto el número de subscriptores como la utilización de los servicios.

En el modelo de CITLP la demanda actual y su proyección se obtienen con información públicamente disponible de variables tales como población, niveles de penetración, características de uso, entre otras. En este caso, para definir el número de suscriptores de servicios de telefonía móvil, se utilizaron las proyecciones demográficas del Consejo Nacional de Población (CONAPO) y estimaciones de la penetración de los servicios de telecomunicaciones en la población.

Las estimaciones de la penetración de dichos servicios se obtuvieron a través del ajuste de una curva de tipo logístico (denominada frecuentemente curva o función S), que es una función matemática comúnmente utilizada para estos fines, porque sirve para generar escenarios que reflejan posibilidades de crecimiento de población, o de difusión en diversos contextos, en este caso en las telecomunicaciones. Los parámetros que se requieren para especificar una Curva logística S son el nivel máximo que se estima alcanzará la variable bajo estudio (denominado nivel de saturación), la velocidad y la forma con que evoluciona el fenómeno que se pretende modelar. Los parámetros utilizados se muestran en la Tabla 1.

(...)

Con base en la estimación de población y de penetración se realizó la proyección del número de suscriptores a través del tiempo. Lo anterior, reviste suma importancia para la estimación de la demanda en el Modelo CITLP, debido a que, en conjunto con los estimados de números de llamadas y sus duraciones, se generan las estimaciones del tráfico que constituyen uno de los elementos críticos para dimensionar la red.

Para calcular los minutos por usuarios a utilizarse en el Modelo CITLP, se analizó la información entregada por los concesionarios a la Comisión, y la información pública que dichos concesionarios publican en sus informes anuales. Dentro del análisis se encontró que existe discrepancia entre ambas fuentes de información, lo anterior debido a que los minutos reportados a la Comisión son minutos facturados, por lo que esta información no contabiliza a los minutos que son incluidos a través de algunas promociones. Debido a ello, la Comisión decidió utilizar la información de un concesionario en particular.

(...)

La demanda se estimó con los siguientes pasos:

- i. A partir de las proyecciones de población y de penetración (Curva S) se estimó el número de suscriptores.
- ii. Para los suscriptores, se determinó el tráfico de servicios de telefonía con base en el promedio de minutos de entrada y de salida (Tabla 2).
- iii. Los minutos de entrada y de salida se dividieron entre aquéllos que son locales y de larga distancia (Tabla 2).
- iv. Los minutos de salida (locales y de larga distancia) se subdividieron en, terminados dentro de la misma red, 'intrared'; y terminados en otras redes, 'fuera de red' (Tabla 2).
- v. Posteriormente, para determinar el número de llamadas se utilizaron los supuestos de duración promedio de llamada (Tabla 3).
- vi. Con ello, se estimó la distribución de los distintos tipos de llamadas terminadas en una red móvil:
 - a) Llamada local desde un teléfono fijo a un teléfono móvil;
 - b) Llamada de larga distancia desde un teléfono fijo a un teléfono móvil;
 - c) Llamada local desde un teléfono móvil a un teléfono fijo o a un móvil;
 - d) Llamada de larga distancia desde un teléfono móvil a un teléfono fijo o móvil;
 - e) Llamada local desde un teléfono móvil a otro teléfono móvil de la misma red (intrared);
 - f) Llamada de larga distancia desde un teléfono móvil a otro teléfono móvil de la misma red (intrared).

Para dimensionar la red del operador representativo en el Modelo CITLP se considera que las cantidades de elementos de red que el operador debe considerar para la operación eficiente de su red están en función de la demanda esperada del servicio.

La cobertura de la red comprende cada una de las 9 regiones celulares o PCS en las que se encuentra dividido el país. Para efecto de que el operador representativo sea un proveedor de servicios de telefonía móvil a nivel nacional. La cobertura de la red se dividió en zonas urbanas y semiurbanas del país, así como las zonas carreteras. La información para determinar la distribución de la red por tipo de cobertura demográfica se basa en el Censo de Población y Vivienda para 2005 elaborado por INEGI. Así, la red da cobertura al 90.55% de la población que se encuentra distribuida en el 30.97% de área geográfica del país. No obstante que las zonas rurales no fueron incluidas en el modelo, ello es consistente con la situación actual de un operador de tamaño medio.

En este sentido, un elemento importante en el desarrollo del modelo es el diseño de la red, en el que los usuarios pueden acceder a los servicios de la red desde cualquier punto del área de cobertura donde sea técnicamente factible. Si un número suficiente de usuarios demandan el servicio en un determinado punto, entonces el concesionario proporcionará la cobertura en esa localización. En la medida en que se incrementa el número de localizaciones, la cobertura se extiende geográficamente

Asimismo, en el diseño de la red se aprecia que los usuarios tienen movilidad y por lo tanto, a medida que se incrementa el número de usuarios en una determinada localización y en una hora determinada, el concesionario deberá tomar en cuenta este hecho con el fin de determinar el número de elementos de red que son necesarios para la prestación de un servicio en esa área de cobertura y con un nivel de calidad aceptable.

De esta forma el modelo reconoce que las principales variables que determinan el diseño y el número de elementos de la red móvil son el nivel de cobertura alcanzado por un concesionario,

el número de usuarios a quienes proporciona el servicio y su localización, la cantidad de tráfico que es cursado en la red, y la calidad del servicio ofrecida a los usuarios.

(...)”

Como se observa, a diferencia de los señalamientos de la quejosa el modelo de costos implementado en la resolución recurrida si tomó en cuenta la información sobre la topografía del territorio nacional, la distribución poblacional y todos los elementos necesarios para costear de manera adecuada los servicios modelados.

Finalmente es importante reiterar que el tipo de enfoque y metodología que se instrumente en los modelos de costos de servicios de telecomunicaciones, corresponde a una decisión de política regulatoria que entra dentro del ámbito de discrecionalidad del órgano regulador.

- c) Señala que el modelo no especifica la estimación de llamadas “intra-red” (llamadas entre usuarios de la misma empresa); dicho fundamento es un supuesto de mercado de la OCDE, cuyo documento de origen no fue proporcionado. Lo anterior resulta en un estado de indefensión contra la estimación referida. Además, señala que la proporción estimada (47% para 2011) no corresponde al porcentaje observado por sus usuarios.

Al respecto, el argumento de la Recurrente es infundado toda vez que la extinta Comisión utilizó en todo momento la mejor información disponible; en este sentido, ante la carencia de información de las matrices de tráfico entre los diferentes concesionarios del mercado mexicano, y a efecto de no utilizar un dato arbitrario en el modelo, se utilizó la información de las canastas de consumo de la OCDE contenidas en el documento “*REVISED OECD TELECOMMUNICATION PRICE COMPARISON METHODOLOGY, 2006*”, las cuales son información pública y de amplio conocimiento para los actores de la industria de telecomunicaciones en México y a nivel internacional.

Cabe señalar que dichas canastas son construidas con información de los países miembros de la OCDE y de operadores de telecomunicaciones, por lo que están sustentadas en datos reales.

A manera de ilustrar la falta de información, se menciona el propio argumento de la Recurrente, quien señala que dicho porcentaje de llamadas no corresponde al observado por sus usuarios, sin embargo, no proporciona la información correspondiente ni mucho menos la sustenta.

- d) Sobre el supuesto de la duración promedio de la llamada, la Recurrente menciona que la Comisión no proporcionó el documento soporte ni expuso las razones para encuadrar este en la realidad del mercado mexicano.

En términos generales, la Recurrente argumenta violaciones a los principios de adecuada fundamentación y motivación, en razón de que la Comisión, al elaborar el Modelo de Costos, no proporciona razones o motivos para emplear los valores que utiliza, cita fuentes de documentos que nunca le fueron proporcionados e incurre en contradicciones o emplea valores que no encuentran explicación alguna en el propio modelo de costos de la Resolución impugnada. Además, resulta violatorio del artículo 16 de la Constitución.

Al respecto, nuevamente se señala que la extinta Comisión utilizó en todo momento la mejor información disponible; en este sentido, ante la carencia de información de la duración promedio de las llamadas entre los diferentes destinos de tráfico entre los concesionarios del mercado mexicano, de esta forma las duraciones promedio utilizadas en el modelo de costos se encuentran en línea con las utilizadas en las canastas de la OCDE, las cuales son información pública y de amplio conocimiento para los actores de la industria de telecomunicaciones en México y a nivel internacional.

A manera de ilustrar la falta de información a que se enfrentó esta autoridad, se menciona el propio argumento de la Recurrente, quien cuestiona que la duración promedio utilizada corresponda al mercado mexicano, sin embargo, no sustenta sus dichos, de ahí que se consideren como improcedentes por infundados sus argumentos.

- e) Menciona que el modelo estima el número de estaciones de base únicamente a partir de la información de tráfico, sin considerar variables geográficas o de distribución demográfica para alcanzar una cobertura determinada. Lo anterior implica una deficiencia técnica en la Resolución.

Sobre este particular, se considera que los usuarios móviles buscan que el prestador de servicios móviles cuente con cobertura de servicios en ciertas partes del territorio, en ese sentido, las empresas de telecomunicaciones comienzan el diseño de la red tomando en cuenta esta consideración, por lo que en las primeras etapas de desarrollo las empresas del servicio móvil buscan cubrir las principales ciudades y van ampliando su cobertura o poblaciones conforme aumentan usuarios y las necesidades de los mismos.

Sin embargo, en las primeras etapas la infraestructura para cubrir cierto número de población o de territorio puede ser suficiente para satisfacer la demanda de servicios por

parte de sus usuarios, pero conforme aumenta el número de usuarios o de tráfico es necesario instalar más infraestructura por lo cual el factor determinante en el diseño de la red no es el de cobertura si no el de capacidad de la red.

En este sentido, de conformidad con el número de equipos que arrojó el modelo de costos se puede observar que son suficientes para otorgar cobertura de servicios al 90.55% de la población que se encuentra distribuida en el 30.97% de área geográfica del país. No obstante que las zonas rurales no fueron incluidas en el modelo, ello es consistente con la situación de un operador de tamaño medio en el año 2011.

Asimismo, de la información con la que contaba la extinta Comisión entregada por los mismos concesionarios del servicio local móvil, sobre su infraestructura instalada y su cobertura de servicios permiten constatar que el número de radiobases necesarios determinadas por el modelo de costos es suficiente para dar servicios al 90.55% de la población y ofrecer el servicio al 25% de los usuarios.

Ahora bien, respecto del señalamiento de la quejosa sobre que carece de lógica que el Modelo de Costos este sustentado en los costos de una empresa que no existe en la realidad y sobre la supuesta doble definición de operador "eficiente" o "representativo" que menciona la Recurrente, se menciona lo siguiente:

Los órganos reguladores de distintas regiones del mundo han considerado los siguientes tipos de concesionario para los modelos de costos que han implementado:

- Concesionarios reales – se calculan los costos de todos los concesionarios que prestan servicios en el mercado.
- Concesionario promedio – se promedian los costos de todos los concesionarios que prestan servicios para el mercado móvil para definir un operador 'típico'.
- Concesionario hipotético– se define un concesionario con características similares a, o derivadas de, los concesionarios existentes en el mercado pero se ajustan ciertos aspectos hipotéticos como puede ser la fecha de entrada al mercado, la cuota de mercado, la tecnología utilizada el diseño de red, entre otros, y que alcanza la cuota de mercado antes del periodo regulatorio para el cual se calculan los costos.

- Nuevo entrante hipotético – se define un nuevo concesionario que entra al mercado, con una arquitectura de red moderna y que alcanza la cuota de mercado eficiente del operador representativo en un plazo determinado.

En este sentido, la experiencia internacional muestra que cuando se utiliza la información disponible de un operador real (costos históricos) como insumo para el modelo de costos se generan distorsiones que ocasionan que las tarifas de interconexión determinadas no sean eficientes, por las siguientes razones:

- ✓ Se reduce la transparencia en costos y precios.
- ✓ Aumenta la dificultad para asegurar cumplir con el principio de eficiencia.

La transparencia en costos y precios disminuye, toda vez que gran parte de la información necesaria para construir el modelo provendría de la red del operador modelado. Al utilizar información completamente real de los concesionarios para el modelo el cálculo se torna complejo, ya que los costos reales de la red de los operadores son únicamente conocidos por dichos operadores, y forman parte de los secretos industriales que toda empresa resguarda a efecto de mantener su ventaja competitiva en el mercado.

Lo anterior no es un problema exclusivo de la industria de telecomunicaciones en México, si no que forma parte de la relación entre el órgano regulador y las empresas reguladas a lo largo de todo el mundo; basta mirar la literatura especializada en el tema la cual señala¹⁸:

“No es sorprendente que el regulado posea más información que el regulador. Aun cuando el monopolista regulado es obligado por la ley a proveer información a los funcionarios del gobierno, es difícil para ellos comprobar su exactitud. Según la teoría de Akerlof, la principal falla de mercado es la información oculta, mientras que en un mercado monopolizado el ocultamiento de información es sólo un aspecto. El monopolista, sabiendo que un regulador no sería capaz de verificar la exactitud de la información, puede manipular los datos a su favor.

(...)

En un mercado monopolizado, por lo tanto, el regulador se enfrenta a dos problemas: la información asimétrica y la información manipulada. El efecto en el mercado se continúa la dominación por el monopolista.”

¹⁸ García Murillo Martha y Pick James B. Interconnection Regulation: Explaining Dominance by the Incumbent in Mexico, COMMUNICATIONS & STRATEGIES no. 53.

En este sentido se observa que uno de los principales aspectos a los que se enfrentan los reguladores de telecomunicaciones de todo el mundo es la asimetría entre la información que posee la autoridad y la que poseen las empresas reguladas, así como los fuertes incentivos de la empresa regulada a entregar a la autoridad información manipulada.

Por otro lado, el calcular tarifas de interconexión con información real de los operadores dificultaría cumplir con el principio de eficiencia, toda vez que reflejaría las ineficiencias históricas asociadas a la red modelada.

En este sentido, el utilizar costos históricos o costos de los operadores reales provoca que se incluya en el cálculo de los costos ineficiencias derivadas de decisiones que no se tomarían por una empresa racional y eficiente que opera en un mercado competitivo.

Lo anterior toma mayor relevancia en mercados con elevadas barreras de entrada, como el de las telecomunicaciones, toda vez que las empresas establecidas tienen la posibilidad de incurrir en ineficiencias por un periodo de tiempo considerable, ya que no enfrentan el riesgo latente de entrada de nuevos competidores al mercado.

Por consiguiente, el considerar los costos incurridos por un operador real no es acorde con el mandato a cargo de esta autoridad reguladora de garantizar la eficiente prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y para tales efectos, establecer condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Por lo tanto, este ente regulador considera que entre las distintas opciones de concesionarios que se pudiesen modelar para la determinación de tarifas de interconexión, la elección de un operador hipotético que se desenvuelve en un mercado competitivo, o lo que es lo mismo, un operador representativo eficiente, es la que otorga mayores beneficios, ya que permite determinar costos de interconexión que promueven un mayor nivel de competencia dentro del sector al tiempo que incentivan a los operadores participantes a elevar su eficiencia en busca de conseguir más clientes, competitividad y eficiencia que se refleja en una gama de productos superior, que cuentan con mayor calidad y que se comercializan con un menor precio, en beneficio de los usuarios finales esto es, otorga mayor bienestar social.

Asimismo, es importante resaltar que esta opción permite determinar un costo que tiene en cuenta las características técnicas y económicas reales de las redes de los principales operadores fijos del mercado mexicano. Esto se consigue mediante un proceso de calibración con los datos proporcionados por los propios operadores por medio del

enfoque *Scorched Earth*, por lo que las tarifas de interconexión resultantes son compatibles y representativos del mercado mexicano

En ese orden de ideas, se considera que la elección de un operador representativo eficiente permite la determinación de costos de acuerdo a condiciones de mercados competitivas al tiempo que la calibración de los resultados con información de los operadores actuales es acorde con la realidad del mercado nacional.

Adicionalmente, la Recurrente también se refiere a los siguientes elementos del Modelo:

- f) Enunciación de los conceptos de costos operativos tomados en consideración. Menciona que en el Modelo de Costos nunca se presenta el desglose claro y detallado de cuáles son los elementos que integran los costos operativos (OPEX). Esto es, que no considera como parte del costo de interconexión un conjunto de activos o servicios que resultan necesarios para la provisión de servicios de interconexión (renta de inmuebles para implementar cada radiobase, mantenimiento de equipos y programas de computación, costo de energía eléctrica y pago de costo de mano de obra).

Sobre este particular, se considera que en la Resolución recurrida se presenta etapa por etapa como se determinó el monto de las inversiones totales, las cuales son resultado de una simple multiplicación del número de elementos o equipos de red necesarios para la prestación de servicios y el costo unitario de los mismo, ello de acuerdo con el valor de mercado¹⁹ que hubieran tenido las cantidades estimadas de elementos de red necesarios para desplegar la red.

A partir de la estimación de la inversión total, los costos operativos (opex) se calculan como un porcentaje de este monto. Se consideró que los costos operativos equivalen al 15 por ciento de la inversión total. Estos costos incluyen los asociados a los costos laborales, dentro de los cuales están incluidos los relacionados con el pago de la Participación de los Trabajadores en las Utilidades (PTU).

Cabe mencionar que se incluyó dentro de los opex el pago por derecho que de conformidad con la Ley Federal de Derechos del 2011, los concesionarios deben pagar por cada MHz, en la tabla 5 de la Resolución que a continuación se reproduce se observa

¹⁹ La información del precio de los elementos de la red se obtuvo de la información pública del Órgano Regulador de las Telecomunicaciones de Francia (ARCEP). (<http://www.arcep.fr/index.php?id=8080&L=1>).

los costos de operación anuales en dólares, estos costos de operación ya incluye la mano de obra para dar servicios y mantenimiento al mismo o para la operación de la red, todos aquellos costos de operación de la red, energía, seguridad, mantenimiento, entre otros.

Cabe mencionar, que las mejores prácticas internacionales en la elaboración de modelos de costos utilizan como costos de operación y mantenimiento un porcentaje de la inversión total, esto es consistente con el cobro que realizan los mismos fabricantes de equipo cuando la empresa contrata el servicio de mantenimiento con los mismos fabricantes, es decir establecen un cargo anual de la inversión realizada.

Tabla 5

Costo de Operación de la red 2011

Elementos de Red	2011	Costo unitario	Inversión Total	Tasa Opex	Opex por arrendamiento	Opex anual total
Macrocelda: adquisición de sitios, preparación y arrendamiento	11,844	181,801	2,153,255,814	0.15		322,988,372
Macrocelda: equipo (1 sector)	349	9,082	3,169,697	0.15		475,455
Macrocelda: equipo (3 sector)	11,495	20,655	237,433,092	0.15		35,614,964
Macrocelda: Transceptores adicionales (TRX)	69,666	1,489	103,743,031	0.15		15,561,455
Backhaul hop de microondas - 2Mbit/s unidad base	9,545	10,483	100,062,630	0.15		15,009,394
2 Mb/s línea arrendada	2,299	22,443	51,596,547	0.15	11,376	33,892,906
BSC: unidad base	170	583,010	99,160,152	0.15		14,874,023
BSC: BS-orientados incremento en puerto	11,844	4,373	51,788,808	0.15		7,768,321
BSC: MSC-orientados incremento en puerto	8,901	1,874	16,680,708	0.15		2,502,106
BSC: MSC enlace coubicado 2Mbit/s unidad base	280	554	155,039	0.15		23,256
BSC: MSC enlace coubicado 2Mbit/s - 8Mbit/s ascenso	280	277	77,519	0.15		11,628
BSC: MSC enlace coubicado 8Mbit/s - 16Mbit/s ascenso	280	277	77,519	0.15		11,628
BSC: MSC enlace coubicado 16Mbit/s - 32Mbit/s ascenso	280	277	77,519	0.15		11,628
BSC: MSC línea arrendada 32Mbit/s unidad base	277	92,031	25,461,853	0.15	59,736	20,346,205
MSC: procesador	18	2,814,524	50,661,433	0.15		7,599,215
Software	18	415,395	7,477,108	0.15		1,121,566
Planta de Soporte de Conmutación	18	312,327	5,621,885	0.15		843,283
Edificios (preparación de edificio para switch)	18	346,069	6,229,236	0.15		934,385
MSC: arrendamiento de sitio	18	138,427	2,491,694	0.15		373,754
Base de Datos para la gestión de movilidad (HLR)	14	4,770,674	66,789,430	0.15		10,018,414
Bandas de frecuencia de espectro radioeléctrico	1	355,586,489	355,586,489	0.15		111,561,211
Centro de Manejo de Red (incluye plataforma prepagada)	1	4,931,512	4,931,512	0.15		739,727
STM-1 enlace de interconmutación, por 2 Mbit/s	3,832	35,300	135,276,465	0.15		20,291,470

g) Redes 2G. En relación al señalamiento de que únicamente se consideran las redes 2G, ya se ha mencionado anteriormente que ello se debió a una decisión de modelado, en donde se consideró que al momento de elaboración del modelo, era la tecnología más ampliamente utilizada en México.

Cabe mencionar que considerar la tecnología 3G no necesariamente hubiese implicado que se compensara con una remuneración más alta como lo pretende implicar la Recurrente, ya que de la misma forma, al considerar el tráfico de datos, los elementos de red se distribuirían entre un tráfico mayor.

- h) El valor del espectro. Señala que la estimación del valor del espectro radioeléctrico es violatoria de los principios de debida fundamentación y motivación por tomar en consideración las contraprestaciones y derechos que esta ha pagado al Gobierno Federal por el espectro radioeléctrico que tiene concesionado. Utilizando la metodología de la Comisión, la Recurrente estiman un valor de US\$ 450 MM, diferente al valor de US\$355 MM señalado en la Resolución Impugnada.

Al respecto, en la Resolución recurrida se explica claramente cuáles fueron los elementos tomados en cuenta para determinar primeramente la cantidad de espectro con lo que contaban los operadores participantes en el mercado. La cantidad de espectro considerada fue de 50 MHz en la banda 800 MHz y de 120 MHz en la banda 1.9 GHz o PCS. No se consideraron otras bandas de frecuencias porque están son utilizadas para desarrollar otras tecnologías y proveer servicios de datos y no únicamente de voz, que fue el supuesto que la Comisión consideró determinar los costos de un operado hipotético eficiente que únicamente provee el servicio de voz y utiliza la tecnología GSM.

Asimismo para tomar en cuenta el valor del espectro, este fue calculado considerando que dicho operador utiliza de manera eficiente el espectro para el despliegue de una red GSM en las 9 Regiones en que se divide el país, por lo que se utilizó la información del costo del pago que realizaron los concesionarios que participaron en la Licitación No. 20, así como el monto pagado en la Región 8 de la Licitación No. 21, ajustando dicho valor por las diferencias en las valoraciones que realizaron por las bandas de frecuencias en las distintas licitaciones. Este monto ascendió a 355,586,489 dólares de los Estados Unidos de América, el cual se considera como una inversión.

Por otra parte, conforme a la Ley Federal de Derechos de 2011 los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que hacen uso de ciertas bandas de frecuencias están obligados a pagar un derecho por el mismo, el cual está en función de los MHz, este pago se realiza anualmente, con lo cual es considerado como un costo que es parte de la operación.

Por lo anterior, no le asiste la razón a la Recurrente de que no se realizó una adecuada estimación del valor del espectro por parte de la extinta Comisión.

- i) La Tasa de Retorno. La Recurrente señala que la tasa denominada Costo Promedio de Capital Ponderado (WAAC, por sus siglas en inglés) adolece de múltiples vicios de adecuada motivación, es decir: no justifica por qué el cálculo del Costo de Capital Promedio Ponderado es la mejor forma de evaluar el rendimiento que tienen derecho a

percibir; además, considera adecuado que la Comisión explique las razones para asignar valores a las variables: "Beta desapalancada de comparables", la tasa de impuestos, la proporción deuda-capital de comparables, la prima de riesgo de mercado y el costo de la deuda.

Al respecto se señala que el Costo Promedio Ponderado de Capital (WACC, por sus siglas en inglés), es una metodología estándar y ampliamente utilizada a nivel internacional para la valuación de activos, así como para el cálculo del rendimiento requerido por una empresa por emprender un proyecto.

La WACC permite calcular el costo en que incurre una empresa por cada una de las diferentes formas de financiamiento que utiliza para financiar un proyecto, y de la misma forma reconoce que el costo de capital asociado a una inversión depende del riesgo de la misma.

De esta forma, si bien existen otras formas de calcular el costo de capital, es preciso señalar que el Modelo de Valuación de Activos Financieros (CAPM por sus siglas en inglés) y la Teoría de Valuación por Arbitraje (APT, por sus siglas en inglés), son las más comúnmente aceptadas y utilizadas en el ámbito financiero, y ambas pueden ser representadas por la WACC.

En este sentido la fórmula utilizada para el cálculo de la WACC, así como el significado de cada uno de sus componentes forman parte de la teoría financiera, por lo que está más allá del alcance de la resolución su explicación.

En relación al cálculo de los valores de cada una de las variables que componen la WACC, como son la beta desapalancada, la proporción de deuda-capital, la tasa de impuestos, la prima de riesgo de mercado, entre otros; es preciso señalar que existen diversas formas de realizar su cálculo.

A manera de ejemplo, la tasa libre de riesgo puede ser calculada mediante los bonos del estado del gobierno local, o mediante los bonos del estado de otro país, adicionando el riesgo asociado al país en cuestión; de este modo en la Resolución se explica en todo momento las variables utilizadas, así como la fuente de los datos:

"La tasa libre de riesgo de largo plazo corresponde a una de mercados internacionales. Los inversionistas en el sector de telecomunicaciones tienen acceso a este tipo de tasas, por ende se utilizó la tasa de bonos del Tesoro de Estados Unidos (Treasury bond rate) a 20 años, promedio de 2007 (<http://research.stlouisfed.org/fred2/categories/115>)."

“La tasa de impuesto representa la tasa mínima que deberán pagar las empresas mexicanas a partir del año fiscal 2010, lo cual es consistente con el enfoque prospectivo del modelo de CILP.”

“La prima por riesgo de mercado considera el riesgo país de México, 1.50%; y la tasa de riesgo de mercados internacionales, 4.91%, esta información es publicada por el Dr. Aswath Damodaran en <http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/>, la cual es una referencia comúnmente empleada en este tipo de análisis.”

De esta forma es importante señalar que la extinta Comisión adoptó en todo momento un enfoque conservador, puesto que asume un valor de la WACC de 15.52% el cual se encuentra dentro de los valores más altos a nivel internacional.

A manera de ejemplo se presenta el siguiente cuadro en el que se señalan los distintos valores de la WACC utilizados por las distintas autoridades reguladoras de telecomunicaciones a nivel internacional, así como la WACC utilizada en la resolución recurrida:

Comparativo internacional de Costo de Capital		
País	Tasa nominal antes de impuesto (%)	Decisión de la Autoridad Nacional Regulatoria
Bélgica	10.05	Decisión de la BIPT, de 4 de mayo de 2010, sobre el costo de capital para operadores con poder sustancial en el mercado, 2010-2013.
Dinamarca	8.51	El 28 de octubre de 2010, NITA fijó un nivel máximo de tarifas de interconexión móvil y acordó el nivel de WACC para operadores con poder sustancial en el mercado, durante el año 2011.
Finlandia	12.42-14.20	Memorándum FICORA de 15 de marzo de 2011.
Francia	11.78	Decisión de ARCEP para el periodo 2010-2012, de fecha 21 de enero de 2010.
Grecia	14.81	Mencionado en la decisión preliminar de la EETT, M72007, de 4 de julio de 2008.
Italia	10.4	Decisión AGCOM 60/2011/CONS, de fecha 16 de mayo de 2011.
México	15.52	Resolución recurrida.
Noruega	13.5	Tasa válida para el año contable 2011. Decisión de la NPT de 14 de octubre de 2010.

España	11.23	CMT definió a Telefónica Móviles, el 29 de julio de 2010, para el periodo 2010.
	11.21	CMT definió a Vodafone, el 29 de julio de 2010, para el periodo 2010.
	10.17	CMT definió a France Telecom, el 29 de julio de 2010, para el periodo 2010.
Suecia	9.4	El 9 de febrero de 2011, PTS publicó la revisión a la WACC que será utilizada en el modelo LRIC de redes móviles. Esta nueva tasa se redujo del nivel fijado en 2008 (12.9%).
Reino Unido	8.9	Decisión de Ofcom de marzo de 2011.

Fuente: Cullen International, Junio 2011.

Cabe señalar que el costo de capital de Telefónica Móviles utilizado por el órgano regulador de España en 2010 fue de 11.23%, notablemente inferior al utilizado en la resolución recurrida; este dato es importante en virtud de que dicha empresa se financia en los mercados internacionales, por lo que puede obtener fondos a un costo mucho menor del utilizado en el modelo de costos.

Por tanto, la Resolución recurrida se encuentra debidamente fundada y motivada, de ahí que sean improcedentes por infundados los argumentos de la Recurrente.

- j) La sustitución de los valores y el desglose de las fórmulas. La Recurrente argumenta que dicho problema radica en que, por la complejidad de las fórmulas empleadas, es prácticamente imposible verificar los cálculos que se encuentran debidamente efectuados. Configura una violación más a la garantía de debida motivación de los actos de autoridad.

Al respecto, esta Autoridad revisora considera que los argumentos de la Recurrente resultan improcedentes en virtud de que la extinta Comisión hizo precisión de la metodología y aplicación de la información que utilizó para la determinación de las tarifas de interconexión señaladas en el Resolución Recurrida, incluyendo las fórmulas y modelos aplicados, por lo tanto es infundada e insuficiente la manifestación de la Recurrente al señalar que la Comisión la dejó en estado de incertidumbre jurídica porque no incluyó todas y cada una de las operaciones aritméticas referidas.

A mayor abundamiento, a fojas 29 a 65 de la Resolución recurrida, mismas que para evitar repeticiones innecesarias se tienen aquí por reproducidas como si a la letra se insertasen, la extinta Comisión estableció las fórmulas y metodología utilizadas para los cálculos realizados conforme al Modelo CITLP para determinar la tarifa de interconexión para el 1 de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2011 de \$0.3912 pesos por minuto, considerando que dicha tarifa incluye el costo correspondiente a los puertos necesarios para la interconexión. Asimismo, la Comisión consideró que las funciones básicas que realiza la red pública de telecomunicaciones de un concesionario de servicio móvil para la terminación de una llamada consisten en la conmutación y la transmisión para efectos de cursarla y la señalización para establecerla, mantenerla y liberarla, dichas funciones son independientes de la infraestructura y componentes de la red pública de telecomunicaciones del concesionario que entrega el tráfico.

De igual forma, a foja 49 de la Resolución recurrida se encuentra el ANEXO DEL MODELO DE COSTOS INCREMENTALES TOTALES DE LARGO PLAZO en el cual se ilustran los procedimientos utilizados para realizar las estimaciones y cálculos, así como los parámetros y diagramas genéricos para cada uno de los procedimientos llevados a cabo en el cálculo de la demanda estimada y los elementos necesarios para dimensionar la red del operador representativo.

- k) El tipo de cambio. La Comisión utilizó arbitrariamente un promedio del tipo de cambio para determinar la tarifa de interconexión, lo cual acusa una notoria indebida motivación.

Al respecto se señala que se utilizó la mejor información disponible, por lo que se utilizaron los valores observados hasta marzo de 2011, y en adelante las expectativas del mercado, representadas mediante la "Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado: febrero 2011" que aplica el Banco de México; cabe señalar que la Recurrente no señala cual pueda ser una mejor fuente de información, de ahí que sea improcedente por infundado su argumento.

- l) La Intensidad de Uso o "Ruteamiento" de los Elementos de Red. Señala que la fijación del factor de intensidad de uso o "ruteamiento" de la red (Tabla 8 del Modelo de Costos) son violatorios del principio de adecuada motivación, lo cual es violatorio del artículo 16 de la Constitución.

Al respecto, no le asiste la razón a la Recurrente debido a que se estableció claramente que significa el factor de uso es decir, se obtuvo lo que se denomina intensidad de uso de la red con base en los factores de enrutamiento de los servicios, y el cual solamente se

puede observar que para realizar una llamada de fijo a móvil, que elementos en promedio utiliza con cierta intensidad. Asimismo, en la Resolución se incluyó una tabla con cada uno de los factores o intensidad de uso de los elementos de red por cada tipo de llamada.

Tabla 8
Intensidad de uso (ruteamiento) de los elementos de red por tipo de llamada.

Elementos de Red	Fijo -> Móvil (Local)	Fijo -> Móvil (Larga Distancia)	Móvil -> Fijo/Móvil (Local)	Móvil -> Fijo/Móvil (Larga Distancia)	Móvil intrared (Local)	Móvil intrared (Larga Distancia)
Macrocelda: adquisición de sitios, preparación y arrendamiento	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
Macrocelda: equipo (1 sector)	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
Macrocelda: equipo (2 sector)	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
Macrocelda: equipo (3 sector)	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
Macrocelda: Transceptores adicionales (TRX)	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
Backhaul hop de microondas - 2Mbit/s unidad base	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
Backhaul hop de microondas - 2Mbit/s - 8Mbit/s ascenso	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
Backhaul hop de microondas - 8Mbit/s - 16Mbit/s ascenso	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
Backhaul hop de microondas- 16Mbit/s - 32Mbit/s ascenso	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
2 Mb/s línea arrendada	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
8 Mb/s línea arrendada	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
16 Mb/s línea arrendada	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
32 Mb/s línea arrendada	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
BSC: unidad base	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
BSC: BS-orientados incremento en puerto	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
BSC: MSC-orientados incremento en puerto	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
BSC: MSC hop de microondas 2Mbit/s unidad base	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
BSC: MSC hop de microondas 2Mbit/s - 8Mbit/s ascenso	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
BSC: MSC hop de microondas 8Mbit/s - 16Mbit/s ascenso	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
BSC: MSC hop de microondas 16Mbit/s - 32Mbit/s ascenso	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
BSC: MSC enlace coubicado 2Mbit/s unidad base	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
BSC: MSC enlace coubicado 2Mbit/s - 8Mbit/s ascenso	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
BSC: MSC enlace coubicado 8Mbit/s - 16Mbit/s ascenso	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
BSC: MSC enlace coubicado 16Mbit/s - 32Mbit/s ascenso	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
BSC: MSC línea arrendada 2Mbit/s unidad base	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
BSC: MSC línea arrendada 8Mbit/s unidad base	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
BSC: MSC línea arrendada 16Mbit/s unidad base	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
BSC: MSC línea arrendada 32Mbit/s unidad base	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	2.0
MSC: procesador	1.0	1.0	0.7	0.7	1.7	1.7
Software	1.0	1.0	0.7	0.7	1.7	1.7
Interfase interconectada	1.0	1.0	0.7	0.7	1.7	1.7
Planta de Soporte de Conmutación	1.0	1.0	0.7	0.7	1.7	1.7
Edificios (preparación de edificio para switch)	1.0	1.0	0.7	0.7	1.7	1.7
MSC: arrendamiento de sitio	1.0	1.0	0.7	0.7	1.7	1.7
Tandem/transit	0	0	0	0	1	1
Base de Datos para la gestión de movilidad (HLR)	1	1	1	1	1	1
Bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico	1	1	1	1	1	1
Centro de Manejo de Red (incluye plataforma prepagada)	1	1	1	1	1	1
STM-1 enlace de interconmutación, por 2 Mbit/s	0	0	0	0	1	1

m) La Recurrente argumenta que el valor asignado a los costos comunes es incongruente y errático. Señala que es violatorio del artículo 16 de la Constitución porque la determinación es arbitraria y con un valor gradual y decreciente, y la motivación para hacer la determinación del porcentaje de costos comunes, sin citar de donde provienen dichos costos, no ofrecen explicación de cómo este porcentaje es aplicable a la situación de los involucrados.

Con relación a lo anterior, se considera infundado el argumento de la Recurrente toda vez que primeramente en consistencia con los modelos de costos utilizados por los órganos

reguladores, para determinar las tarifas de interconexión del Modelo CITLP, a estos costos totales por llamada se les incorporó un margen adicional que para la recuperación de los costos comunes de 10% el cual es consiste con lo aplicado por los órganos reguladores de las telecomunicaciones en Francia y Perú, con lo cual no le asiste la razón a la quejosa de que el valor se ajustó gradualmente y decreciente, siendo que únicamente se estableció un solo valor de 10%, asimismo se señaló que el mismo fue consistente con lo establecido por otros organismos internacionales.

La Recurrente concluye que el modelo de costos de la Comisión es un instrumento arbitrario que parte de supuestos que no coinciden en forma alguna con la realidad y que utiliza variables cuyos valores fueron en ocasiones artificialmente señalados, que se contradicen con el sentido de la Resolución recurrida y que se sustentan en documentos diversos que nunca tuvo a la vista.

Al respecto, los argumentos de la Recurrente resultan improcedentes, toda vez que como ya ha quedado acreditado en los párrafos anteriores, la Resolución recurrida se encuentra debidamente fundada y motivada en el sentido de que el modelo de costos utilizado por la extinta Comisión para determinar la tarifa de interconexión sometida a desacuerdo por las partes, está debidamente sustentado y fue desarrollado acorde a las mejores prácticas internacionales, por lo que los argumentos de la Recurrente resultan infundados.

- IV. En relación con lo manifestado por la Recurrente en el **SEGUNDO** agravio, en el que continúa controvirtiendo la debida motivación de la Resolución Recurrida y el Modelo de Costos es infundado, ya que para motivar la aplicación del modelo de costos en la Resolución Recurrida la Comisión no debía hacer referencia a las opiniones que invoca la Recurrente.

Lo anterior es así, ya que el marco normativo aplicable al caso no exige que se motive en opiniones de expertos la aplicación del modelo en los términos que apunta la Recurrente, en tanto que, como consta en la Resolución Recurrida, página 8, se motivó la aplicación del modelo de costos en los siguientes términos:

"Por su parte, la Regla 53 de las Reglas del Servicio de Larga Distancia (en lo sucesivo, las "RSLD") y la Reglas Novena Transitoria de las Reglas del Servicio Local (en lo sucesivo, las "RdSL"), establecen que la Comisión resolverá las tarifas relacionadas a la función de terminación de tráfico público conmutado en las redes autorizadas para prestar el servicio local, analizando las posiciones y elementos aportados por las partes, sobre el establecimiento de tarifas que permitan recuperar el costo incremental promedio de largo plazo (en lo sucesivo, el "CIPLPS") y los costos comunes atribuibles a dicha función que se determinan utilizando una metodología de costeo de acuerdo a bases internacionalmente reconocidas, la evolución de las referencias internacionales

y el crecimiento y desarrollo de los mercados de telecomunicaciones en el país, de tal forma que se promueva una sana competencia entre los prestadores de servicio de telecomunicaciones, a efectos de que estos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios.”

Asimismo, al analizar los argumentos de la Recurrente, en las fojas **25-29** de la Resolución recurrida se consideró:

“Adicionalmente, la Regla Novena Transitoria de las RdSL, prevé lo siguiente:

“NOVENA. En caso de que las partes no logren acordar dentro del término establecido por la Ley las condiciones de interconexión entre sus redes, incluyendo aquellas relativas a las tarifas por las diferentes funciones de interconexión que han sido establecidas por las presentes Reglas, la Comisión resolverá las condiciones que no hayan podido convenirse.

En tal caso y tratándose de tarifas por llevar a cabo la función de terminación conmutada entre redes autorizadas para prestar el servicio local fijo, la Comisión resolverá, después de analizar las posiciones y elementos aportados por las partes, sobre el establecimiento de tarifas que permitan recuperar el costo incremental promedio de largo plazo y los costos comunes atribuibles a dicha función que se determinen utilizando bases internacionalmente reconocidas, de tal forma que se promueva una sana competencia entre los prestadores del servicio local, a efecto de que éste se preste con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios.”

De igual forma, la Regla 53 de las RSLD, dispone que:

“Regla 53. En caso de que las partes no logren acordar dentro del término establecido por la Ley las condiciones de interconexión entre sus redes, incluyendo aquellas relativas a las tarifas por las diferentes funciones de interconexión que sean necesarias para la implantación de la modalidad “El que llama paga nacional”, la Comisión resolverá en términos del artículo 42 de la Ley las condiciones que no hayan podido convenirse.

En tal caso y tratándose de tarifas relacionadas a la función de terminación de tráfico público conmutado en las redes autorizadas para prestar el servicio local móvil, la Comisión resolverá, después de analizar las posiciones y elementos aportados por las partes, sobre el establecimiento de tarifas que permitan recuperar el costo incremental promedio de largo plazo y los costos comunes atribuibles a dicha función que se determinen utilizando una metodología de costeo de redes de acuerdo a bases internacionalmente reconocidas, la evolución de las referencias internacionales y el crecimiento y desarrollo de los mercados de telecomunicaciones en el país, de tal forma que se promueva una sana competencia entre los prestadores de servicios de telecomunicaciones, a efecto de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios.”

Al amparo de la Regla Novena Transitoria de las RdSL y la Regla 53 de las RSLD, esta Comisión a efecto de determinar la tarifa de interconexión que no pudieron convenir los Solicitantes y Grupo Telefónica, deberá considerar los costos incrementales de largo plazo más los costos comunes utilizando una metodología que esté reconocida internacionalmente.

Sin perjuicio de que las autoridades administrativas deben resolver conforme a estricto derecho, el artículo 88 del CFPC, de aplicación supletoria, establece que la autoridad podrá invocar hechos notorios, que sirven de apoyo a las anteriores consideraciones.

Es un hecho notorio respecto a la industria de las telecomunicaciones que en las situaciones en donde la competencia es ineficaz, los precios basados en costos son considerados como recomendables para alcanzar los objetivos de eficiencia y desarrollo del mercado. El enfoque de tarifas basadas en costos ha sido reconocido por la Organización Mundial de Comercio (en lo sucesivo, la "OMC"), para el caso de proveedores principales, por el Banco Mundial y por la Unión Internacional de Telecomunicaciones como el método más eficiente desde el punto de vista económico para fijar las tarifas de interconexión y, conjuntamente con la no discriminación y la transparencia como los principios básicos que deben regir en cualquier acuerdo de interconexión.

(...)

Las resoluciones de tarifas de interconexión orientadas a costos eliminan las distorsiones tarifarias en el mercado de servicios móviles, y permite:

Manejar actuales condiciones de competencia, a través de una estructura de precios relativos finales más adecuada;

Reduce costos de llamadas originadas en redes fijas.

De todo lo analizado con anterioridad, se determina que del marco jurídico mexicano, encontrando como primer fundamento lo establecido en el artículo 7 de la LFT, contempla que las tarifas de interconexión deben determinarse de manera indubitable conforme a costos, debiéndose desarrollar para tal efecto un modelo de costos que permita fijar de manera clara y precisa la forma en cómo habrán de ser determinadas las tarifas, teniendo la Comisión plena libertad para desarrollar dicho modelo, con fundamento en el artículo 42 de la LFT.

(...)

De tal suerte, que esta Comisión procede a determinar la tarifa de interconexión conforme a costos, por lo que en cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 de la LFT, se considera que la manera más eficiente económicamente de determinar las tarifas de interconexión, lo constituye la aplicación de un Modelo de Costos Incrementales Totales de Largo Plazo (en lo sucesivo, el "Modelo CITLP") y en el mismo, los costos utilizados deben ser aquellos derivados de una empresa eficiente como se describe a continuación.

(...)

La aplicación del Modelo CITLP para la determinación de tarifas de interconexión permite a la empresa recuperar no sólo los costos variables y fijos atribuibles al servicio de interconexión sino también las inversiones requeridas para la prestación de este servicio. Adicionalmente, el CITLP incluye un margen para recuperar parte de los costos comunes a los demás de servicios prestados por la organización que no pueden ser atribuidos de manera causal al servicio de interconexión.

El CITLP es una metodología reconocida a nivel internacional para el cálculo de tarifas de interconexión y ha sido adoptada por la mayoría de los órganos reguladores...”

De lo citado se advierte que, contrario a lo que aduce la Recurrente, en la Resolución Recurrída se motivó debidamente que el Modelo de Costos Incrementales Totales de Largo Plazo, es el modelo de costos reconocido internacionalmente por los órganos reguladores, al momento en que se emitió la Resolución Recurrída para el cálculo de tarifas de interconexión, así como que *“El enfoque de tarifas basadas en costos ha sido reconocido por la Organización Mundial de Comercio (en lo sucesivo, la “OMC”), para el caso de proveedores principales, por el Banco Mundial y por la Unión Internacional de Telecomunicaciones como el método más eficiente desde el punto de vista económico para fijar las tarifas de interconexión...”*.

De acuerdo con lo anterior se considera infundado lo manifestado por la Recurrente en su Segundo agravio.

- V. En relación con lo manifestado por la Recurrente en el agravio **TERCERO**, en el que continúa invocando una indebida fundamentación y motivación de la Resolución Recurrída, ya que utiliza un "operador eficiente" en el Modelo de Costos, resulta infundado, pues se respetó lo dispuesto en el artículo 3, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Lo manifestado por la Recurrente resulta inoperante, puesto que la utilización del “operador eficiente” constituye un parámetro técnico utilizado por el órgano regulador para la determinación de condiciones de interconexión, y como tal al ser un parámetro de naturaleza meramente técnica no puede calificarse a su existencia o inexistencia real como un elemento que permita determinar que la Resolución Recurrída se encuentra indebidamente fundada y motivada, puesto que ni la Constitución ni la Ley de la materia fijan dichos parámetros técnicos, por lo que la consideración de los mismos así como su elección en la determinación de condiciones de interconexión no convenidas entre concesionarios, queda a la discrecionalidad del órgano regulador.

Al efecto, resulta aplicable la siguiente tesis que al efecto establece:

Época: Décima Época

Registro: 2011689

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Publicación: viernes 20 de mayo de 2016 10:20 h

Materia(s): (Administrativa)

Tesis: I.2o.A.E.33 A (10a.)

TARIFAS DE INTERCONEXIÓN. SU DETERMINACIÓN QUEDA A LA DISCRECIONALIDAD DEL ÓRGANO REGULADOR. En materia de interconexión, los artículos 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconocen la rectoría del Estado y su potestad regulatoria, pero no establecen un diseño regulatorio particular, ni imponen lineamientos o límites específicos en materia de interconexión o tarifaria a la política regulatoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Por su parte, los artículos 1, 2, 4, 7, 9-A, fracción X, 41, 44, 60 y 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones abrogada, no establecían reglas específicas para determinar la política tarifaria o en materia de interconexión, pues sólo preveían la facultad de la autoridad en telecomunicaciones, para establecer obligaciones específicas relacionadas con tarifas al concesionario que tuviera poder sustancial en cuanto al mercado, según la declaratoria que se emitiera por la autoridad competente. En este sentido, si ni la Constitución ni la ley indicada fijan los parámetros técnicos conforme a los cuales el órgano regulador debe fijar las tarifas de interconexión, debe entenderse que su elección queda a su discrecionalidad; de ahí que no pueda calificarse de inconstitucional o ilegal la decisión del regulador de adoptar la figura de un operador hipotético existente y de emplear modelos de costos para fijar dichas tarifas, pues esta decisión cae en el campo de su discrecionalidad y, en ese sentido, está sometida al escrutinio, aplicable a esta última, considerando, entre otros aspectos, la eficacia de los derechos fundamentales, la prohibición de arbitrariedad, la fundamentación y motivación, el principio de igualdad, la proporcionalidad y la razonabilidad.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA.

Amparo en revisión 145/2015. 4 de febrero de 2016. Mayoría de votos. Disidente: Arturo Iturbe Rivas. Ponente: Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretario: Jorge Alberto Ramírez Hernández.

Nota: Con motivo de la entrada en vigor del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el que se cambia la denominación de Distrito Federal por Ciudad de México en todo su cuerpo normativo, la denominación actual del órgano emisor es la de Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de mayo de 2016 a las 10:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

En este contexto la Resolución Recurrída en su página 30 y 31, señala la conveniencia de la figura del operador eficiente, señalando los elementos que considera para su consideración con lo cual se cubre el requisito de escrutinio de prohibición de arbitrariedad, fundamentación y motivación, principio de igualdad, proporcionalidad y razonabilidad de la Resolución Recurrída, al efecto en la página 30 y 31 se señala en su parte conducente lo siguiente:

*“Es preciso señalar que es conveniente que la tarifa de interconexión cubra los costos en que incurre un operador eficiente por terminar las llamadas, y a la vez incluya un retorno al capital razonable por prestar este servicio. De lo contrario se podría desincentivar la provisión de los servicios de interconexión. **Es importante que los costos recuperados sean los de un operador eficiente, pues en caso contrario, se permitiría que la ineficiencia del operador se traslade a otros operadores y en última instancia, a los usuarios. Adicionalmente, lo anterior es consistente con el proceso de competencia que debe existir en el mercado, esto es, en un mercado competido, un operador ineficiente se ve obligado a ajustar su operación para ser eficiente o deberá salir del mercado. Por ende, el modelo utilizado para la determinación de la tarifa de interconexión está basado en los costos de un operador eficiente.***

Para el diseño de la red del operador eficiente, el modelo de costos utiliza un modelo ascendente (Bottom-Up) o de tipo ingenieril que se construye a partir de información de demanda esperada en términos de usuarios y tráfico, a partir de los cuales se realiza el diseño de la red que presta diversos servicios de telecomunicaciones, incluyendo los de interconexión. Los costos de esta red, los cuales son valorados a precios de mercado o costos corrientes, incluyen los costos de capital (inversiones) y los gastos de operación y mantenimiento que son asignados a cada uno de los servicios que se considera que provee la red.

La razón por la que los costos de la red son valorados a costos corrientes es porque en un mercado competitivo, las empresas son compensadas exclusivamente por estos costos, y no así por sus costos históricos. Es importante mencionar que en un mercado en competencia, cuando una empresa fija sus precios por encima de los costos actuales o corrientes, otra empresa podría entrar al mercado ofreciendo menores precios, lo que obligaría a la primera a bajar sus precios para evitar así perder clientes. Es decir, el mercado actuaría como mecanismo para alinear el precio de los servicios a sus costos corrientes. Es así que para impulsar el desarrollo del sector el regulador debe propiciar la eficiencia asignativa, en el sentido de que se establezcan los precios lo más cercanamente posible a los observados en un mercado competitivo, ya que es generalmente aceptado que estos precios son los que maximizan el bienestar social.²⁰

De igual forma, en un mercado competitivo las empresas son compensadas únicamente por los costos en que incurriría una empresa eficiente. Por ejemplo, si una empresa incurriera en ineficiencias, como en exceso de capacidad de red o en mantener una tecnología obsoleta, una empresa eficiente podría entrar al mercado ofreciendo un menor precio, por lo que en un mercado competitivo las empresas tienen incentivos a minimizar sus costos y de este modo evitar perder participación de mercado. Al mismo tiempo, la entrada del nuevo competidor obligaría a la empresa establecida a eliminar sus ineficiencias para mantener la viabilidad de su operación hacia adelante. En este contexto, el regulador debe propiciar que se consiga la eficiencia productiva en el sentido de otorgar los suficientes incentivos para la minimización de costos.²¹

La determinación de las tarifas de interconexión con base en los costos corrientes de una empresa eficiente es particularmente relevante en el sector telecomunicaciones en razón de que los precios de los insumos muestran una tendencia decreciente a través del tiempo, lo cual es reflejo

²⁰ Armstrong, Mark, Cowan S. y Vickers J (1994). *Regulatory reform: economic analysis and British experience*. Massachusetts Institute of Technology.

²¹ Ibid.

del constante avance tecnológico que vive el sector. De utilizar los costos históricos o contables en el modelo de costos, la autoridad reguladora no incorporaría estas reducciones en precios, por lo que sobrestimaría los costos corrientes del servicio de interconexión y, por tanto, omitiría la continua innovación que existe en el sector, en perjuicio de los consumidores.”

(Énfasis añadido).

En este sentido, de considerar el argumento de la Recurrente en cuanto a considerar sus propios costos, daría lugar a prácticas que reducirían la transparencia en lo que respecta a los costos y precios de cada uno de los operadores que se encuentran en el mercado, se incrementa el riesgo y la complejidad en asegurar que se apliquen principios idénticos y consistentes en el caso de que la metodología se aplicara a modelos individuales para cada operador móvil, se incrementa y dificulta cumplir con el principio de eficiencia, razón por la cual considerando las mejores prácticas internacionales, se modela un operador representativo, donde las referencias internacionales muestran que para determinar el valor de las tarifas de interconexión se hace con base en un operador representativo y no con base en costear la red de cada uno de los operadores que participan en el mercado.

Cabe señalar que un creciente número de países están adoptando modelos de costos tipo *Bottom-Up*.²² Entre los países que ya utilizan este tipo de modelos se encuentran Corea, Israel, Australia, Nueva Zelanda, EE.UU., Colombia, Perú, Ecuador, Chile, Francia, Holanda, Hungría, Rumania, Eslovenia y Grecia. En tanto que los países que ya decidieron moverse de modelos híbridos a modelos *Bottom-Up* son Bélgica, Dinamarca, Noruega, Suecia, Reino Unido, Bulgaria y República Checa.

Asimismo, la Unión Internacional de Telecomunicaciones²³ realiza una encuesta entre los reguladores a nivel internacional que permite recabar información acerca de la regulación que se ha establecido para los servicios mayoristas y minoristas, de dicho estudio se puede observar que en 2009 el 56.1 por ciento de los países que respondieron las encuestas han adoptado los modelos *Bottom-Up* como la metodología de estimación de costos de los servicios que se prestan entre concesionarios, sobre otras metodologías, incluyendo los modelos híbridos.

²² Fuente: Suecia: <http://www.pts.se/upload/Ovrigt/Tele/Bransch/Kalkylarbete%20mobilnät/Model-documentation-for-PTS-080602.pdf>; Reino Unido: Ofcom, "Mobile Call Termination", November 2006; Australia: Wik-Consult, "Mobile Termination Cost Model for Australia", Report for the Australian Competition and Consumer Commission", Enero 2007; Israel: Analysys, "A study of mobile termination charges", Report for the Israel Ministry of Communications and Ministry of Finance, Julio 2004.; Perú: Wik-Consult, "Analysis of Cost Studies presented by Mobile Network Operators", Submitted to OSIPTEL, Mayo 2005; Colombia: CRT, Políticas Generales y Estrategias para Establecer un Régimen Unificado de Interconexión (RUDI), Julio 2000; Cullen International "Mobile termination rates: moving toward pure LRIC?"

²³ UIT página web: <http://www.itu.int/ITU-D/ICTEYE/Reports.aspx>.

La Comisión Europea recomendó, en mayo de 2009,²⁴ la implementación de modelos ascendentes (*Bottom-Up*) para la determinación de tarifas de interconexión por parte de las autoridades nacionales antes de diciembre de 2012, argumentando que:

“La aplicación de un modelo ascendente es coherente con el concepto de desarrollo de la red para un operador eficiente según el cual se construye un modelo económico/técnico de red eficiente utilizando los costes actuales. El modelo refleja la cantidad de equipo necesaria, más que la efectivamente proporcionada, y hace caso omiso de los costes heredados.”

Es importante recalcar que el uso de un modelo Top-Down como lo propone la Recurrente en el sentido de utilizar su información, es decir, utilizar la información contable restaría transparencia a la decisión al no poderse hacer público el modelo, en cambio, el uso de un modelo *Bottom-Up* que sea público y replicable por todos los concesionarios otorga certeza jurídica a todos los involucrados.

Aunado a lo anterior, es importante señalar que utilizar un Modelo *Bottom-Up* que diseña a un operador representativo permite en lo que respecta a la fecha de lanzamiento, ser establecida de forma consistente en el Modelo de Costos, ya que considera aspectos claves en el despliegue de las redes reales de los concesionarios que participan en el mercado, en lo que respecta a la tecnología que utiliza el operador representativo, la tecnología utilizada se define de forma específica, tomando en consideración componentes relevantes de las redes existentes. En lo que respecta a la migración a tecnología moderna, utilizando el operador representativo, la evolución y migración de este operador puede definirse de forma específica, teniendo en cuenta las redes existentes. En lo que respecta a la eficiencia, estos aspectos pueden ser definidos, con un operador representativo, y en lo que respecta a la transparencia en la utilización del Modelo de Costos *Bottom-Up*, la transparencia aumenta debido a las semejanzas entre los operadores móviles, por lo que este enfoque es transparente y un buen reflejo de la realidad de los operadores.

Asimismo, esta Autoridad revisora considera que los argumentos de la Recurrente resultan improcedentes en virtud de que la Recurrente incurre en un error, o en todo caso confusión, al considerar que los atributos “eficiente” y “representativo” son contradictorios, en virtud de que el término “representativo” se refiere exclusivamente a una característica de la demanda que el operador modelado enfrenta, a saber, su participación de mercado; mientras el término “eficiente” se refiere a la forma en la que el operador modelado satisface dicha demanda, expresando que dicha demanda debe ser satisfecha de forma que sea empleada

²⁴ EUROPEAN COMMISSION (2009a), “Commission Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU”, European Commission, Brussels.

la menor cantidad de recursos posible, dados los parámetros de calidad y cobertura tomados en cuenta.

Por lo expuesto en el párrafo anterior resulta perfectamente congruente calificar a un mismo operador modelado como "eficiente" y como "representativo".

En relación a las referencias a la regulación de enlaces dedicados, se señala que las mismas resultan inoperantes al tratarse de un servicio distinto.

- VI. En relación con lo manifestado por la Recurrente en el agravio **CUARTO**, en el que continúa invocando una indebida fundamentación y motivación de la Resolución Recurrída, ya que omite señalar las operaciones aritméticas para determinar la tarifa de interconexión, resulta infundado, pues se respetó lo dispuesto en el artículo 3, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Al respecto, esta Autoridad revisora considera que los argumentos de la Recurrente resultan improcedentes en virtud de que la extinta Comisión hizo precisión de la metodología y aplicación de la información que utilizó para la determinación de las tarifas de interconexión señaladas en el Resolución Recurrída, incluyendo las fórmulas y modelos aplicados, por lo tanto es infundada e insuficiente la manifestación de la Recurrente al señalar que la Comisión la dejó en estado de incertidumbre jurídica porque no incluyó todas y cada una de las operaciones aritméticas referidas.

A mayor abundamiento, a fojas 29 a 47 de la Resolución recurrida, mismas que para evitar repeticiones innecesarias se tienen aquí por reproducidas como si a la letra se insertasen, la Comisión estableció las fórmulas y metodología utilizadas para los cálculos realizados conforme al Modelo CITLP para determinar la tarifa de interconexión para el 1 de noviembre de 2011 al 31 de diciembre de 2011 de \$0.3912 pesos por minuto, considerando que dicha tarifa incluye el costo correspondiente a los puertos necesarios para la interconexión.

Asimismo, la Comisión consideró que las funciones básicas que realiza la red pública de telecomunicaciones de un concesionario de servicio móvil para la terminación de una llamada consisten en la conmutación y la transmisión para efectos de cursarla y la señalización para establecerla, mantenerla y liberarla, dichas funciones son independientes de la infraestructura y componentes de la red pública de telecomunicaciones del concesionario que entrega el tráfico.

De igual forma, a foja 48 de la Resolución recurrida se encuentra el ANEXO DEL MODELO DE COSTOS INCREMENTALES TOTALES DE LARGO PLAZO en el cual se ilustran los procedimientos utilizados para realizar las estimaciones y cálculos, así como los parámetros y diagramas genéricos para cada uno de los procedimientos llevados a cabo en el cálculo de la demanda estimada y los elementos necesarios para dimensionar la red del operador representativo.

- VII. En relación con lo manifestado por la Recurrente en el agravio **QUINTO**, en el que continúa invocando una indebida fundamentación y motivación de la Resolución Recurrida, ya que determina la medición del tráfico y el esquema de facturación de los servicios de interconexión aduciendo supuestos beneficios al público usuario final, violando el principio de libertad tarifaria en perjuicio de la Recurrente, resulta infundado, pues se respetó lo dispuesto en el artículo 3, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Al respecto, esta Autoridad revisora considera que los argumentos de la Recurrente resultan infundados en virtud de que la Comisión en la Resolución impugnada estableció la debida motivación y fundamentación para determinar la medición del tráfico como se desprende de fojas 65 y 66 de la Resolución recurrida que establecen lo siguiente:

"Respecto a la medición del tráfico, se considera que los costos determinados por el modelo CITLP están calculados con base en un pronóstico de uso real de la infraestructura de interconexión, por lo que las tarifas determinadas permiten a Grupo Telefónica recuperar los costos en los que incurren para la prestación del servicio de interconexión.

En este sentido, es importante señalar que desde un punto de vista económico, resulta eficiente que un concesionario pague por el uso de la infraestructura en función de su utilización real. A juicio de esta Comisión, no sólo resulta económicamente eficiente para el caso de la provisión de servicios de interconexión entre concesionarios, sino que aplica, de igual forma, a la provisión de servicios de telecomunicaciones al usuario final. A mayor abundamiento, esta Comisión considera, de manera congruente con lo expresado sobre diversos aspectos relativos a la interconexión de redes a lo largo de la presente Resolución, que se deben adoptar medidas para eliminar los cargos para la provisión de servicios de telecomunicaciones en general que transparenten el cobro del servicio prestado y que, en el caso de la interconexión, dicha transparencia producto de una eventual modificación de los mecanismos de medición y tasación podría fomentar, inclusive, que aquellos costos o elementos que no son utilizados para la prestación del servicio no sean considerados dentro de la tarifa respectiva.

En este sentido, el esquema de facturación por redondeo, incluido el primer minuto, es ineficiente y genera un sobrepago por infraestructura no utilizada cuando económicamente resulta eficiente que los concesionarios paguen únicamente por la infraestructura utilizada por el servicio de que se trate, por lo que los argumentos de Grupo Telefónica son improcedentes.

Por lo que, en cumplimiento del artículo 7 de la LFT, de la Regla Novena Transitoria de las RdSL y la Regla 53 de las RSLD, los concesionarios únicamente deberán pagar por la infraestructura utilizada y, que por consecuencia, se deberán pagar las tarifas de interconexión en base al tiempo real de uso de la infraestructura requerida para la prestación de dicho servicio.

Aunado a lo anterior, no existe razón técnica alguna que impida que la terminación de llamadas provenientes de otro operador, recibidas en la red del operador móvil mediante enlaces de interconexión, sea facturada de acuerdo con su duración real, máxime cuando las modificaciones en un sistema de facturación, para cobrar agregados de duraciones reales en lugar de agregados en duraciones completas al minuto superior no requiere de mayores inversiones.

Al ser la tarifa de interconexión cobrada por los concesionarios a sus usuarios, y ser la medición de ésta pactada en tiempo real, así deberá ser cobrada al usuario, sin permitir de forma alguna el cobro a minutos redondeados, ya que sería una práctica abusiva y no justificada en contra del usuario.

Por lo anterior, esta Comisión considera que, con fundamento en todas y cada una de las disposiciones mencionadas con anterioridad, en la aplicación de las tarifas de interconexión por servicios de terminación conmutada en usuarios móviles ya sea bajo la modalidad "el que llama paga nacional" o "el que llama paga", Grupo Telefónica deberá calcular la contraprestación que los solicitantes deberán pagarle, 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 período de facturación correspondiente, medidas en segundos, y multiplicar los minutos equivalentes a dicha suma, por la tarifa correspondiente."

Asimismo, el argumento de la Recurrente carece de sustento, toda vez que la consideración de la Comisión respecto a que *"la tarifa de interconexión cobrada por los concesionarios a sus usuarios, y ser la medición de ésta pactada en tiempo real, así deberá ser cobrada al usuario, sin permitir de forma alguna el cobro a minutos redondeados, ya que sería una práctica abusiva y no justificada en contra del usuario"*, resulta fundada en el hecho de que la tarifa de interconexión es un insumo en la estructura de precios que el concesionario oferta al público en general, en tal sentido, si la tarifa de interconexión es cobrada en segundo resulta lógico que dicha medición sea trasladada a los usuarios finales de los servicios de telecomunicaciones a efecto de que tengan la oportunidad de que les sean cobrados los mismos con base en su duración real, es decir, en segundos.

Lo anterior, incluso ya estaba considerado en el párrafo segundo del artículo 60 de la Ley Federal de Telecomunicaciones que establece lo siguiente:

"En el caso de servicios de telecomunicaciones que se ofrecen al público consumidor con cargos por concepto de la duración de las comunicaciones, los concesionarios y permisionarios deberán incluir dentro de su oferta comercial planes y tarifas, el cobro por segundo, sin perjuicio de otros planes que se basen en el cobro por minuto, por evento, por capacidad o cualquier otra modalidad."

En este sentido, la Recurrente incluso ya ofrece y ofrecía planes tarifarios por segundo, como se desprende de la dirección electrónica: <http://www.movistar.com.mx/movil-planes-por-segundo>.

Por tanto la Resolución recurrida no le causa perjuicio a la Recurrente en virtud de que ya ofrece dichos planes tarifarios de conformidad con el artículo 60 de la LFT que prevé la libertad tarifaria, de ahí que su argumento resulte infundado.

- VIII. En relación con lo manifestado por la Recurrente en el agravio **SEXTO**, en el que continúa invocando una indebida fundamentación y motivación de la Resolución Recurrida, invocando diversas supuestas deficiencias, resulta infundado, pues se respetó lo dispuesto en el artículo 3, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Al respecto, esta Autoridad revisora considera que los argumentos de la Recurrente resultan improcedentes en virtud de que la Comisión a lo largo de las páginas 24 a 31 de la Resolución recurrida, mismas que para evitar repeticiones innecesarias se tienen aquí por reproducidas como si a la letra se insertasen, funda y motiva debidamente en la legislación nacional vigente y aplicable, es decir entre otros, en los artículos 7, fracciones II, y 41 de la LFT; la Regla Novena Transitoria de las RdSL y la Regla 53 de las RSLD el hecho de que las tarifas deben estar basadas en costos.

En este sentido, la extinta Comisión fundó el enfoque de las tarifas basadas en costos en la legislación nacional vigente y aplicable, la cual a su vez instruye que se debe emplear una metodología de costeo de acuerdo a bases internacionalmente reconocidas y es en ese tenor que la Comisión explicó que tanto la Organización Mundial de Comercio, el Banco Mundial y la Unión Internacional de Telecomunicaciones, consideran que el enfoque de tarifas basadas en costos, es el método más eficiente desde el punto de vista económico para fijar las tarifas de interconexión y, conjuntamente con la no discriminación y la transparencia como los principios básicos que deben regir en cualquier acuerdo de Interconexión. Adicionalmente, y con el fin de motivar la Resolución recurrida, la extinta Comisión apunta que son diversos los países cuyos reguladores han intervenido en los mercados de terminación de llamadas en las redes móviles e introducen diversos esquemas de regulación de precios, para fomentar la competencia entre los operadores móviles. Es por ello que en la página 28 de la Resolución recurrida, la Comisión categóricamente señala:

"Las resoluciones de tarifas de interconexión orientadas a costos eliminan las distorsiones tarifarias en el mercado de servicios móviles, y permite:

a) *Manejar actuales condiciones de competencia, a través de una estructura de precios relativos finales más adecuada;*

b) *Reduce costos de llamadas originadas en redes fijas.*

De todo lo analizado con anterioridad, se determina que del marco jurídico Mexicano, encontrando como primer fundamento lo establecido en el artículo 7 de la LFT, contempla que las tarifas de interconexión deben determinarse de manera indubitable conforme a costos, debiéndose desarrollar para tal efecto un modelo de costos que permita fijar de manera clara y precisa la forma en cómo habrán de ser determinadas las tarifas, teniendo la Comisión plena libertad para desarrollar dicho modelo, con fundamento en el artículo 42 de la LFT.”

Con relación al argumento de la Recurrente en el sentido de que la Comisión pretende motivar el modelo de costos únicamente señalando que el mismo se encuentra avalado por expertos internacionales y ha sido adoptado por la mayoría de los órganos reguladores sin sustentar dicha afirmación. Al respecto, esta Autoridad revisora considera que los argumentos de la Recurrente resultan improcedentes en virtud de que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7 fracción XII, 9-A y 42 de la LFT, en relación con el artículo 40 del Reglamento Interior de la Secretaría, la Comisión como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría encargado de regular, promover y supervisar el desarrollo eficiente y la cobertura social amplia de las telecomunicaciones y la radiodifusión en México, por mandato legal estaba facultada para resolver las condiciones de interconexión que no hayan sido convenidas entre las partes, así como para interpretar en la esfera administrativa, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas dentro de su ámbito de competencia por ser un órgano especializado en la materia.

Resulta claro que el espíritu del legislador en el artículo 42 de la LFT, fue que la Comisión resolviera sobre cualquier condición que no hubieran podido convenir los concesionarios, sin imponerle ninguna restricción o limitante. Esto es, la Comisión podía o no recibir asesoría, resolver por sí o basándose en opiniones de expertos y en todos los casos la resolución será legal, toda vez que se encuentra colmada de la debida fundamentación y motivación.

En este tenor, para la determinación de las tarifas de interconexión relacionadas con la función de terminación de tráfico público conmutado en las redes públicas de telecomunicaciones de servicio local móvil de la Recurrente para el 2011, la extinta Comisión consideró en la Resolución recurrida que los objetivos plasmados en los artículos 7 y 41 de la LFT establecen las bases para la fijación de las tarifas de interconexión con base a costos. Asimismo, las RdSL y las RSLD establecen los lineamientos que deberá seguir la autoridad para el establecimiento de dichas tarifas de interconexión en caso de un desacuerdo de interconexión al amparo del artículo 42 de la LFT, esto es, se deberán establecer para todos los casos tarifas que permitan recuperar los costos incrementales promedio de largo plazo del

servicio y los costos comunes atribuibles a dicha función utilizando una metodología de costeo de acuerdo a bases internacionalmente reconocidas, la evolución de las referencias internacionales y el crecimiento y desarrollo de los mercados de telecomunicaciones en el país, de tal forma que se promueva una sana competencia entre los prestadores de servicio de telecomunicaciones, a efectos de que estos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios.

Por tal motivo, la Comisión utilizó un modelo de costos incrementales totales de largo plazo el cual es el método idóneo y la manera más eficiente económicamente de determinar las tarifas de interconexión y que como ya se demostró en la presente Resolución es el método más utilizado por los órganos reguladores de otros países y recomendado por organismos internacionales para determinar tarifas de interconexión.

Por lo que hace a lo manifestado por la Recurrente que a foja 31 de la Resolución recurrida que dentro el modelo de costos se manifiesta sin fundamento alguno que el hecho de utilizar una participación de mercado de 25% para la determinación del costo de interconexión en la terminación de una llamada en la red móvil, es congruente con los participantes del mercado mexicano, sin sustentar dicha afirmación.

Al respecto, el argumento de la Recurrente es infundado, toda vez que la extinta Comisión claramente explicó y motivó el hecho de que se esté considerando una participación de mercado del 25% en diversas partes de la Resolución Recurrída. En este sentido, la Comisión abunda y plasma en la página 33 de la Resolución recurrida que internacionalmente se entiende por mercado competitivo en el caso de modelos de costos y que ello es congruente con la recomendación de la Comunidad Europea y con el número de participantes en el mercado mexicano.

"En el Modelo CITLP se considera un mercado competitivo en el que participan 4 operadores con la misma participación de mercado, ofreciendo servicios de telefonía móvil, por lo que el operador representativo tiene una participación del 25% del mercado.²⁵ El utilizar una participación de mercado del 25% para la determinación del costo de interconexión en la terminación de una llamada en la red móvil, es congruente con la recomendación de la Comunidad Europea²⁶, y con los participantes en el mercado mexicano. Asimismo, este operador utiliza la tecnología GSM (Global System for Mobile Communications) que es la tecnología predominantemente utilizada en México, por lo que no se puede considerar al Modelo CITLP totalmente prospectivo."

²⁵ Los resultados del modelo no cambian sustancialmente aún cuando se modele un mercado con 3 o 5 participantes.

²⁶ Recomendación (2009/396/CE) de la Comisión de las Comunidades Europeas, "Sobre el tratamiento normativo de las tarifas de terminación de la telefonía fija y móvil en la UE. 7 de mayo de 2009.

Inclusive, la extinta Comisión abundando reporta en la nota de pie 3 de la Resolución Recurrída, pagina 31 de la misma, que los resultados del modelo no cambian sustancialmente aun cuando se modele un mercado con 3 o 5 participantes.

Con relación a los argumentos de la Recurrente sobre el valor del espectro, se considera que en la Resolución recurrida se explica claramente cuáles fueron los elementos tomados en cuenta para determinar primeramente la cantidad de espectro con lo que contaban los operadores participantes en el mercado. La cantidad de espectro considerada fue de 50 MHz en la banda 800 MHz y de 120 MHz en la banda 1.9 GHz o PCS. No se consideraron otras bandas de frecuencias porque están son utilizadas para desarrollar otras tecnologías y proveer servicios de datos y no únicamente de voz, que fue el supuesto que la Comisión consideró determinar los costos de un operado hipotético eficiente que únicamente provee el servicio de voz y utiliza la tecnología GSM.

Asimismo para tomar en cuenta el valor del espectro, este fue calculado considerando que dicho operador utiliza de manera eficiente el espectro para el despliegue de una red GSM en las 9 Regiones en que se divide el país, por lo que se utilizó la información del costo del pago que realizaron los concesionarios que participaron en la Licitación No. 20, así como el monto pagado en la Región 8 de la Licitación No. 21, ajustando dicho valor por las diferencias en las valoraciones que realizaron por las bandas de frecuencias en las distintas licitaciones. Este monto ascendió a 355,586,489 dólares de los Estados Unidos de América, el cual se considera como una inversión.

Por otra parte, conforme a la Ley Federal de Derechos de 2011 los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que hacen uso de ciertas bandas de frecuencias están obligados a pagar un derecho por el mismo, el cual está en función de los MHz, este pago se realiza anualmente, con lo cual es considerado como un costo que es parte de la operación.

Por lo anterior, no le asiste la razón a la Recurrente de que no se realizó una adecuada estimación del valor del espectro por parte de la extinta Comisión.

Es infundado el argumento de la Recurrente respecto a la información considerada del Regulador Francés, toda vez que la Comisión tomó en consideración los precios mercado a precios corrientes del modelo de costos del órgano regulador de Francia, y con ellos determinó los costos que se originarían para una empresa establecida que ostenta el 25 por ciento del mercado y que es eficiente es su operación. Como se señaló en la propia Resolución recurrida, la tarifa de interconexión por terminación de tráfico en la red móvil deberá de tomar en cuenta los precios corrientes derivado de que los precios de los insumos

muestran una tendencia decreciente a través del tiempo, lo cual es reflejo del constante avance tecnológico que vive el sector. De utilizar los costos históricos o contables en el modelo de costos, la autoridad reguladora no incorporaría estas reducciones en precios, por lo que sobrestimaría los costos corrientes del servicio de interconexión y, por tanto, omitiría la continua innovación que existe en el sector, en perjuicio de los consumidores.

Asimismo, como se señaló en la propia resolución para la determinación de los costos de proveer el servicio, es necesario primeramente asignar e identificar aquellos costos que están directamente asociados a la prestación del servicio, es decir si existe un costo que es recuperado a través del usuario final o que no es necesario para la prestación del servicio este no deberá de ser incluido en el mismo, este es el caso de aquellos costos originados por ejemplo por la publicidad y comercialización de servicios finales, asimismo como el servicio a costear es el servicio de terminación de voz en una red móvil, es necesario no incluir costos que estén directamente asociados a nuevos servicios o servicios distintos a los de voz, como sería el caso de transmisión de datos o acceso a internet o aplicaciones. Por lo cual, la extinta Comisión en su modelo identificó todos aquellos elementos necesarios para la prestación del servicio de voz en la cual el operador hipotético eficiente utilizará en su red la tecnología GSM.

Como se mencionó en la Resolución recurrida, el Modelo de Costos desarrollado por la Comisión es de un operador eficiente que toma en cuenta los costos de la red para la prestación del servicio de interconexión y que se consideran a costos corrientes o a precios de mercado. La razón por la que los costos de la red son valorados a costos corrientes es porque en un mercado competitivo, las empresas son compensadas exclusivamente por estos costos, y no así por sus costos históricos. Es importante mencionar que en un mercado en competencia, cuando una empresa fija sus precios por encima de los costos actuales o corrientes, otra empresa podría entrar al mercado ofreciendo menores precios, lo que obligaría a la primera a bajar sus precios para evitar así perder clientes. Es decir, el mercado actuaría como mecanismo para alinear el precio de los servicios a sus costos corrientes. Es así que para impulsar el desarrollo del sector el regulador debe propiciar la eficiencia asignativa, en el sentido de que se establezcan los precios lo más cercanamente posible a los observados en un mercado competitivo, ya que es generalmente aceptado que estos precios son los que maximizan el bienestar social.

De igual forma, en un mercado competitivo las empresas son compensadas únicamente por los costos en que incurriría una empresa eficiente. Por ejemplo, si una empresa incurriera en ineficiencias, como en exceso de capacidad de red o en mantener una tecnología obsoleta, una empresa eficiente podría entrar al mercado ofreciendo un menor precio, por lo que en un mercado competitivo las empresas tienen incentivos a minimizar sus costos y de este modo

evitar perder participación de mercado. Al mismo tiempo, la entrada del nuevo competidor obligaría a la empresa establecida a eliminar sus ineficiencias para mantener la viabilidad de su operación hacia adelante. En este contexto, el regulador debe propiciar que se consiga la eficiencia productiva en el sentido de otorgar los suficientes incentivos para la minimización de costos.

La determinación de las tarifas de interconexión con base en los costos corrientes de una empresa eficiente es particularmente relevante en el sector telecomunicaciones en razón de que los precios de los insumos muestran una tendencia decreciente a través del tiempo, lo cual es reflejo del constante avance tecnológico que vive el sector. De utilizar los costos históricos o contables en el modelo de costos, la autoridad reguladora no incorporaría estas reducciones en precios, por lo que sobrestimaría los costos corrientes del servicio de interconexión y, por tanto, omitiría la continua innovación que existe en el sector, en perjuicio de los consumidores.

- IX. En relación con lo manifestado por la Recurrente en el agravio **SÉPTIMO**, en el que continúa invocando una indebida fundamentación y motivación de la Resolución Recurrída, pues el Modelo de Costos no toma en cuenta la cobertura ni los minutos no facturados, resulta infundado, pues se respetó lo dispuesto en el artículo 3, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por lo que hace a los argumentos sobre el tráfico utilizado en el modelo de costos, los mismos son en esencia idénticos a los señalados en los incisos **a), b), c) y d) del numeral III del primer Agravio**, por lo que en apego al principio de economía procesal a la que se debe sujetar el procedimiento administrativo se tiene aquí por reproducidas las respuesta del Instituto al respecto como si a la letra se insertasen.

En relación al módulo de cobertura, si bien el incluir un módulo de despliegue de red de cobertura está considerado mejores prácticas, la inclusión de este módulo en un modelo de un solo año no es un requisito fundamental siempre y cuando el número de radiobases y sitios del operador sea suficiente para cubrir el porcentaje de población necesaria y cursar el volumen de tráfico del operador con la calidad de servicio adecuada. Como vimos en el informe pericial, el número de radiobases incluido en el modelo 2011 es más que suficiente para cursar el tráfico del operador y es superior al número de radiobases que tenía desplegadas la Recurrente ese mismo año.

- X. En relación con lo manifestado por la Recurrente en el agravio **OCTAVO**, en el que continúa invocando una indebida fundamentación y motivación de la Resolución Recurrída, pues el Modelo de Costos no cumple con las metodologías establecidas

en los "Lineamientos para Desarrollar Modelos de Costos al momento de resolver sobre Tarifas de Interconexión", resulta infundado, pues se respetó lo dispuesto en el artículo 3, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En relación a lo aducido por la Recurrente en el sentido de que el Modelo de costos no se desarrolló bajo los supuestos de una metodología *Bottom-Up* ni con un enfoque *Scorched-Earth* tal y como lo ordenan los "Lineamientos para desarrollar los modelos de costos que aplicará para resolver, en términos del artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, desacuerdos en materia de tarifas aplicables a la prestación de los servicios de interconexión entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones", publicados en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de abril de 2011, devienen en inoperantes por infundados, en virtud de que la resolución recurrida no se fundamenta en el ordenamiento citado; cabe mencionar que dichos Lineamientos, sirvieron de base para que la extinta Comisión elaborara los Modelos de Costos para el periodo correspondiente a 2012-2014; de tal manera, se debe precisar que los referidos lineamientos no eran aplicables para emitir el Modelo de Costos mediante el cual se determinaron las tarifas de interconexión correspondientes para 2011.

Además, se considera que es improcedente el argumento de la Recurrente debido a que la Resolución recurrida establece la debida motivación para que se considere a un operador eficiente o representativo, como se desprende de fojas 30 y 31 de la Resolución recurrida:

"Es preciso señalar que es conveniente que la tarifa de interconexión cubra los costos en que incurre un operador eficiente por terminar las llamadas, y a la vez incluya un retorno al capital razonable por prestar este servicio. De lo contrario se podría desincentivar la provisión de los servicios de interconexión. Es importante que los costos recuperados sean los de un operador eficiente, pues en caso contrario, se permitiría que la ineficiencia del operador se traslade a otros operadores y en última instancia, a los usuarios. Adicionalmente, lo anterior es consistente con el proceso de competencia que debe existir en el mercado, esto es, en un mercado competido, un operador ineficiente se ve obligado a ajustar su operación para ser eficiente o deberá salir del mercado. Por ende, el modelo utilizado para la determinación de la tarifa de interconexión está basado en los costos de un operador eficiente.

Para el diseño de la red del operador eficiente, el modelo de costos utiliza un modelo ascendente (Bottom-Up) o de tipo ingenieril que se construye a partir de información de demanda esperada en términos de usuarios y tráfico, a partir de los cuales se realiza el diseño de la red que presta diversos servicios de telecomunicaciones, incluyendo los de interconexión. Los costos de esta red, los cuales son valorados a precios de mercado o costos corrientes, incluyen los costos de capital (inversiones) y los gastos de operación y mantenimiento que son asignados a cada uno de los servicios que se considera que provee la red.

La razón por la que los costos de la red son valorados a costos corrientes es porque en un mercado competitivo, las empresas son compensadas exclusivamente por estos costos, y no así por sus

costos históricos. Es importante mencionar que en un mercado en competencia, cuando una empresa fija sus precios por encima de los costos actuales o corrientes, otra empresa podría entrar al mercado ofreciendo menores precios, lo que obligaría a la primera a bajar sus precios para evitar así perder clientes. Es decir, el mercado actuaría como mecanismo para alinear el precio de los servicios a sus costos corrientes. Es así que para impulsar el desarrollo del sector el regulador debe propiciar la eficiencia asignativa, en el sentido de que se establezcan los precios lo más cercanamente posible a los observados en un mercado competitivo, ya que es generalmente aceptado que estos precios son los que maximizan el bienestar social.²⁷

De igual forma, en un mercado competitivo las empresas son compensadas únicamente por los costos en que incurriría una empresa eficiente. Por ejemplo, si una empresa incurriera en ineficiencias, como en exceso de capacidad de red o en mantener una tecnología obsoleta, una empresa eficiente podría entrar al mercado ofreciendo un menor precio, por lo que en un mercado competitivo las empresas tienen incentivos a minimizar sus costos y de este modo evitar perder participación de mercado. Al mismo tiempo, la entrada del nuevo competidor obligaría a la empresa establecida a eliminar sus ineficiencias para mantener la viabilidad de su operación hacia adelante. En este contexto, el regulador debe propiciar que se consiga la eficiencia productiva en el sentido de otorgar los suficientes incentivos para la minimización de costos.²⁸

La determinación de las tarifas de interconexión con base en los costos corrientes de una empresa eficiente es particularmente relevante en el sector telecomunicaciones en razón de que los precios de los insumos muestran una tendencia decreciente a través del tiempo, lo cual es reflejo del constante avance tecnológico que vive el sector. De utilizar los costos históricos o contables en el modelo de costos, la autoridad reguladora no incorporaría estas reducciones en precios, por lo que sobrestimaría los costos corrientes del servicio de interconexión y, por tanto, omitiría la continua innovación que existe en el sector, en perjuicio de los consumidores.” (Énfasis añadido).

Cabe señalar que un creciente número de países están adoptando modelos de costos tipo *Bottom-Up*.²⁹ Entre los países que ya utilizan este tipo de modelos se encuentran Corea, Israel, Australia, Nueva Zelanda, EE.UU., Colombia, Perú, Ecuador, Chile, Francia, Holanda, Hungría, Rumania, Eslovenia y Grecia. En tanto que los países que ya decidieron moverse de modelos híbridos a modelos *Bottom-Up* son Bélgica, Dinamarca, Noruega, Suecia, Reino Unido, Bulgaria y República Checa.

²⁷ Armstrong, Mark, Cowan S. y Vickers J (1994). *Regulatory reform: economic analysis and British experience*. Massachusetts Institute of Technology.

²⁸ Ibid.

²⁹ Fuente: Suecia: <http://www.pts.se/upload/Ovrigt/Tele/Bransch/Kalkylarbete%20mobilnät/Model-documentation-for-PTS-080602.pdf>; Reino Unido: Ofcom, "Mobile Call Termination", November 2006; Australia: Wik-Consult, "Mobile Termination Cost Model for Australia", Report for the Australian Competition and Consumer Commission". Enero 2007; Israel: Analysys, "A study of mobile termination charges", Report for the Israel Ministry of Communications and Ministry of Finance, Julio 2004.; Perú: Wik-Consult, "Analysis of Cost Studies presented by Mobile Network Operators", Submitted to OSIPTEL, Mayo 2005; Colombia: CRT, Políticas Generales y Estrategias para Establecer un Régimen Unificado de Interconexión (RUDI), Julio 2000; Cullen International "Mobile termination rates: moving toward pure LRIC?"

Asimismo, la Unión Internacional de Telecomunicaciones³⁰ realiza una encuesta entre los reguladores a nivel internacional que permite recabar información acerca de la regulación que se ha establecido para los servicios mayoristas y minoristas, de dicho estudio se puede observar que en 2009 el 56.1 por ciento de los países que respondieron las encuestas han adoptado los modelos *Bottom-Up* como la metodología de estimación de costos de los servicios que se prestan entre concesionarios, sobre otras metodologías, incluyendo los modelos híbridos.

La Comisión Europea recomendó, en mayo de 2009,³¹ la implementación de modelos ascendentes (*Bottom-Up*) para la determinación de tarifas de interconexión por parte de las autoridades nacionales antes de diciembre de 2012, argumentando que:

“La aplicación de un modelo ascendente es coherente con el concepto de desarrollo de la red para un operador eficiente según el cual se construye un modelo económico/técnico de red eficiente utilizando los costes actuales. El modelo refleja la cantidad de equipo necesaria, más que la efectivamente proporcionada, y hace caso omiso de los costes heredados.”

Aunado a lo anterior, es importante señalar que utilizar un Modelo *Bottom-Up* que diseña a un operador representativo permite en lo que respecta a la fecha de lanzamiento, ser establecida de forma consistente en el Modelo de Costos, ya que considera aspectos claves en el despliegue de las redes reales de los concesionarios que participan en el mercado, en lo que respecta a la tecnología que utiliza el operador representativo, la tecnología utilizada se define de forma específica, tomando en consideración componentes relevantes de las redes existentes. En lo que respecta a la migración a tecnología moderna, utilizando el operador representativo, la evolución y migración de este operador puede definirse de forma específica, teniendo en cuenta las redes existentes. En lo que respecta a la eficiencia, estos aspectos pueden ser definidos, con un operador representativo, y en lo que respecta a la transparencia en la utilización del Modelo de Costos *Bottom-Up*, la transparencia aumenta debido a las semejanzas entre los operadores móviles, por lo que este enfoque es transparente y un buen reflejo de la realidad de los operadores.

Asimismo, se debe decir que el argumento de la Recurrente es infundado, ya que como en párrafos precedentes se explicaron las consideraciones de la extinta Comisión para utilizar a un operador representativo. De tal manera, por lo que hace a la utilización de un operador representativo con el 25% de participación en el mercado, en la Resolución recurrida se establece que:

³⁰ UIT página web: <http://www.itu.int/ITU-D/ICTEYE/Reports.aspx>.

³¹ EUROPEAN COMMISSION (2009a), “Commission Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU”, European Commission, Brussels.

“La utilización de modelos ascendentes (Bottom-Up) permite diseñar una red de telecomunicaciones eficiente, con lo cual se calculan los costos de interconexión que se tendrían en un mercado competitivo. Por el contrario, los modelos descendentes (Top-Down) parten del diseño actual de las redes, por lo que suelen incluir ineficiencias, que de incluirse en la tarifa de interconexión, serían trasladadas a otros operadores, y ultimadamente a los usuarios.

En el Modelo CITLP se considera un mercado competitivo en el que participan 4 operadores con la misma participación de mercado, ofreciendo servicios de telefonía móvil, por lo que el operador representativo tiene una participación del 25% del mercado.³² El utilizar una participación de mercado del 25% para la determinación del costo de interconexión en la terminación de una llamada en la red móvil, es congruente con la recomendación de la Comunidad Europea³³, y con los participantes en el mercado mexicano. Asimismo, este operador utiliza la tecnología GSM (Global System for Mobile Communications) que es la tecnología predominantemente utilizada en México, por lo que no se puede considerar al Modelo CITLP totalmente prospectivo.

Cabe señalar que la definición de una tarifa de terminación para el operador representativo, conduce a la determinación de una tarifa simétrica para todos los operadores de redes de telefonía móvil, lo cual es deseable dado que tarifas asimétricas presentan el problema de producir distorsiones en el mercado como son las prácticas de arbitraje para evitar el pago de interconexión (by-pass), así como modelos de negocios que en vez de enfocarse a la oferta de servicios al usuario final se concentran en la generación de ingresos por interconexión.

Al dimensionar la red del operador representativo, se utilizó información que refleja las condiciones bajo las cuales operan los operadores de telefonía móvil en México. Asimismo, se estimaron todos los elementos necesarios para satisfacer dicha demanda con la calidad de servicio especificada. Cabe señalar que la demanda toma en consideración tanto el número de subscriptores como la utilización de los servicios.”

Esto es, la razón por la cual se utiliza una participación de mercado del 25% es debido a que el modelo simula una situación de un mercado en competencia, es decir un mercado contestable en el que los operadores alcanzan la participación de mercado de largo plazo de manera inmediata.

Con lo anterior se reflejan los costos de un operador eficiente, que realiza esfuerzos a efecto de alcanzar una eficiencia productiva y asignativa.

De lo anterior queda claro que la extinta Comisión no vulneró la legislación aplicable al establecer un operador representativo que cuenta con el 25% de participación en el mercado, ya que como se ha demostrado la extinta Comisión motivó debidamente la

³² Los resultados del modelo no cambian sustancialmente aun cuando se modele un mercado con 3 o 5 participantes.

³³ Recomendación (2009/396/CE) de la Comisión de las Comunidades Europeas, “Sobre el tratamiento normativo de las tarifas de terminación de la telefonía fija y móvil en la UE. 7 de mayo de 2009.

Resolución recurrida al establecer las consideraciones por las cuales se utiliza un operador representativo y la razón de utilizar una participación de mercado del 25%.

No obstante lo anterior carecen de sentido los señalamientos de la Recurrente cuando menciona que el modelo utilizado en la resolución recurrida no es del tipo *Bottom-Up*, ya que si bien no se presenta el detalle de cálculo, la red costeadada es suficiente para cubrir el 90.55% de la población asentada en el 30.97% del territorio nacional.

Si bien el incluir un módulo de despliegue de red de cobertura está considerado mejores prácticas, la inclusión de este módulo en un modelo de un solo año no es un requisito fundamental siempre y cuando el número de radiobases y sitios del operador sea suficiente para cubrir el porcentaje de población necesaria y cursar el volumen de tráfico del operador con la calidad de servicio adecuada. De esta forma, el número de radiobases incluido en el modelo 2011 es más que suficiente para cursar el tráfico del operador y es superior al número de radiobases que tenía desplegadas la Recurrente ese mismo año.

En relación con el capítulo denominado AGRAVIOS, respecto de la segunda parte denominada ***AGRAVIOS GENERALES RESPECTO DEL RESOLUTIVO TERCERO DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA***, se entra a su estudio en los siguientes términos:

- XI. En relación con lo manifestado por la Recurrente en el agravio **NOVENO**, en el que invoca que no existe disposición jurídica que faculte a la Comisión para fijar a la Recurrente las tarifas de interconexión con base en costos, resulta infundado, pues se respetó lo dispuesto en el artículo 3, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Contrario a lo que la Recurrente aduce, en la Resolución Recurrída se fundamentó debidamente que la Comisión podía fijar tarifas de interconexión con base en costos, en los siguientes términos:

“Por su parte, la Regla 53 de las Reglas del Servicio de Larga Distancia (en lo sucesivo, las “RSLD”) y la Reglas Novena Transitoria de las Reglas del Servicio Local (en lo sucesivo, las “RdSL”), establecen que la Comisión resolverá las tarifas relacionadas a la función de terminación de tráfico público conmutado en las redes autorizadas para prestar el servicio local, analizando las posiciones y elementos aportados por las partes, sobre el establecimiento de tarifas que permitan recuperar el costo incremental promedio de largo plazo (en lo sucesivo, el “CIPLPS”) y los costos comunes atribuibles a dicha función que se determinan utilizando una metodología de costeo de acuerdo a bases internacionalmente reconocidas, la evolución de las referencias internacionales y el crecimiento y desarrollo de los mercados de telecomunicaciones en el país, de tal forma que se promueva una sana competencia entre los prestadores de servicio de telecomunicaciones, a

efectos de que estos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios.

Por otra parte, la Condición 2.1 de las Concesiones Celulares de Grupo Telefónica señala la obligación de prestar los servicios comprendidos en dichas concesiones en forma continua y eficiente, cumpliendo con los estándares de calidad y garantizando en todo momento la interoperabilidad e interconexión con otras redes públicas de telecomunicaciones, de conformidad con las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables.

Asimismo, la condición 2.2. de la Concesión de Pegaso establece que: (i) de conformidad con los artículos 41, 42 y 43 de la LFT, dicho concesionario deberá celebrar los convenios de interconexión con cualquier otro concesionario de red pública de telecomunicaciones que se lo solicite y (ii) de conformidad con las leyes, reglamentos, reglas, planes fundamentales y demás disposiciones administrativas de carácter general aplicables, deberá interconectar su red con otras redes autorizadas por la Secretaría que así lo soliciten, de manera no discriminatoria.

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; (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) en caso de desacuerdo entre las partes, la Comisión, a solicitud de éstas resolverá los términos, condiciones y tarifas de interconexión no convenidos, (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, y (v) los elementos que en términos de las RSLD y RaSL, la Comisión debe considerar para determinar las tarifas de interconexión."

De la cita realizada de la Resolución Recurrída, se advierte que conforme a las Reglas del Servicio de Larga Distancia y a las Reglas del Servicio Local, la Comisión estaba obligada a fijar tarifas de interconexión "... que permitan recuperar el costo incremental promedio de largo plazo (en lo sucesivo, el "CIPLPS") y los costos comunes atribuibles a dicha función que se determinan utilizando una metodología de costeo de acuerdo a bases internacionalmente reconocidas, la evolución de las referencias internacionales y el crecimiento y desarrollo de los mercados de telecomunicaciones en el país...", por lo que en la Resolución Recurrída se invocaron los fundamentos que justificaron la actuación de la Comisión.

En este sentido, si bien en la Ley Federal de Telecomunicaciones no se prevé la determinación de tarifas de interconexión con base en costos, es en disposiciones administradas emanadas de ella que se previó la definición de esas tarifas con base en costos.

Considerando lo anterior, resulta infundado que se haya pretendido asumir que la Recurrente perpetra prácticas monopólicas sean relativas o absolutas, ni que tenga poder sustancial en

el mercado relevante, puesto que la actuación de la autoridad no se fundamentó en el artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, sino en las normas antes citadas, que se señaló en la Resolución Recurrída contienen *"...los elementos que en términos de las RSLD y RdSL, la Comisión debe considerar para determinar las tarifas de interconexión."*

En el mismo orden de ideas, de las referidas Reglas del Servicio de Larga Distancia y de las Reglas del Servicio Local, se advierte que la Comisión determinará las tarifas de interconexión *"... utilizando una metodología de costeo de acuerdo a bases internacionalmente reconocidas..."*, por lo que las referencias realizadas en la Resolución Recurrída en relación con el reconocimiento y uso internacional tanto por organismos internacionales, como por órganos reguladores de otros países, al Modelo de Costos Incrementales Totales de Largo Plazo, que fue el empleado por la Comisión, son suficientes para colmar la exigencia de las Reglas con base en las cuales se utilizó dicho modelo de costos para definir las tarifas de interconexión en cuestión.

Cabe reiterar, que contrario a lo que aduce la Recurrente, en el marco jurídico mexicano, específicamente en la Regla 53 de las Reglas del Servicio de Larga Distancia se establece la utilización del modelo de costos para fijar las tarifas de interconexión de un operador, tenga o no poder sustancial en el mercado relevante.

De lo anterior, resultan inoperantes los argumentos que la Recurrente desarrolla en torno al artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, pues dicho precepto no fue el fundamento para que la Comisión fijara las tarifas de interconexión previstas en la Resolución Recurrída con base en costos, mediante el empleo del Modelo de Costos Incrementales Totales de Largo Plazo, el cual como se ha reiterado en esta resolución, era el reconocido internacionalmente como el idóneo para definir tarifas de interconexión aplicables en el año 2011, sino que se utilizó dicho modelo de costos atendiendo a lo previsto en las Reglas del Servicio Local y la Reglas del Servicio de Larga Distancia invocadas en la Resolución Recurrída, y citadas con anterioridad en esta resolución.

Sin perjuicio de lo anterior, también resulta infundado lo manifestado por la Recurrente en relación con el artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, ya que dicho precepto si establece una obligación tanto para el agente económico dominante, como para la autoridad, de que las tarifas por servicios sean fijadas considerando por lo menos la recuperación del costo incremental promedio de largo plazo, de forma que el dominante no fije tarifas por debajo de costos, afectando la sana competencia, pues al ser el dominante no habrá competidor que pueda ofrecer tarifas más bajas y continuar operando en el largo plazo, atendiendo al concepto mismo del "costo incremental promedio de largo plazo".

Así, esa disposición legal no prevé un derecho para el agente dominante, sino una obligación de no ofrecer tarifas por debajo del costo incremental promedio de largo plazo, por lo que los argumentos de la Recurrente al partir de una interpretación indebida del artículo 63 de la Ley invocada, el que además no fue aplicado en la Resolución Recurrída, son infundados e inoperantes.

Ahora bien, respecto de lo manifestado por la Recurrente en el sentido que en la Resolución Recurrída se pretende darle infundadamente a la Recurrente el carácter de un operador con poder sustancial en el mercado, al basar el modelo en un operador "eficiente" que mantiene el control del 25% del mercado relevante, cuando que en la realidad la Recurrente ostenta una cuota de accesos en el mercado del orden del 21%, es infundado, ya que el modelo de costos desarrollado acude a un operador hipotético, tal y como que quedado expuesto en esta resolución, por lo que las manifestaciones de la Recurrente son infundadas.

Ahora bien, por cuanto a que con el cálculo de las tarifas de interconexión en base a costos esta Comisión incumple con lo establecido en el artículo 7 de la LFT, en específico lo referente a continuar con la promoción de la cobertura social a que está obligada la Recurrente en términos de la Ley y de su Título de Concesión, resultan en meras suposiciones los argumentos de la Recurrente que se desestiman por infundadas, ya que su viabilidad financiera no depende únicamente de las tarifas de interconexión.

Ahora bien, la forma de determinar las tarifas en nada transgrede lo que establece el artículo 7 de la LFT, pues los objetivos que dicho artículo consagra, sí fueron tomados en cuenta por esta Comisión al emitirse la Resolución recurrída, precisamente el método de costeo en este momento, permite fomentar una sana competencia entre los concesionarios, así como permitir un desarrollo eficiente en las telecomunicaciones, siendo que con ello se promueve una adecuada cobertura social.

En efecto, como puede apreciarse de la redacción de la Recurrente, son meras suposiciones que se desestiman por infundadas, ya que sólo se enfocan a determinar que el método de costeo para determinar las tarifas de interconexión afecta al desarrollo de una cobertura social, más sin embargo nunca manifiesta o indica con qué método si se beneficia dicho desarrollo, además de que nunca prueba el impedimento para el desarrollo de la cobertura social.

Respecto de los argumentos que la Recurrente expone en relación con el principio de libertad tarifaria en el sector de las telecomunicaciones, tenemos que de acuerdo con el principio de

libertad tarifaria, los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones pueden convenir voluntariamente las tarifas correspondientes a los servicios de interconexión, con la posibilidad de que el órgano regulador intervenga, ante el eventual desacuerdo entre las partes, y en este último caso, es que la Comisión contaba con límites a su actuación, definidos en las Reglas del Servicio Local y las Reglas del Servicio de Larga Distancia, conforme a los que debía definir "...el establecimiento de tarifas que permitan recuperar el costo incremental promedio de largo plazo (en lo sucesivo, el "CIPLPS") y los costos comunes atribuibles a dicha función que se determinan utilizando una metodología de costeo de acuerdo a bases internacionalmente reconocidas..."

Por cuanto a que con las tarifas fijadas en costos no es posible que la Recurrente pueda continuar prestando los servicios de interconexión en condiciones satisfactorias de calidad, competitividad, seguridad y permanencia ya que no le es posible recuperar siquiera las inversiones de capital, es de manifestarse que no le asiste la razón ya que se trata de meras suposiciones sin sustento alguno, por lo que las mismas resultan infundadas.

Por otra parte, respecto de lo manifestado por la Recurrente en el sentido que no obstante la existencia de un amparo en favor de la Recurrente, de la Resolución Recurrída (foja 25) se desprende que la Comisión aplica principios derivados del Plan de Interconexión pretendiendo fundar su resolución, es infundado.

Lo anterior, ya que la consideración a que la Recurrente pretende aludir es del tenor literal siguiente:

"En este sentido, de la interpretación y aplicación de los artículos 7 y 41 de la LFT, se desprende que la Comisión deberá seguir la metodología indicada en el párrafo anterior.

A tal efecto, el artículo 7 de la LFT establece lo siguiente:

"Artículo 7. *La presente Ley tiene como objetivos promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en la materia, para garantizar la soberanía nacional; fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social.*

Para el logro de estos objetivos, corresponde a la Secretaría, sin perjuicio de las que se confieran a otras dependencias del Ejecutivo Federal, el ejercicio de las atribuciones siguientes:

(...)"

Asimismo, el artículo 41 de la LFT establece lo siguiente:

"Artículo 41. Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán adoptar diseños de arquitectura abierta de red para permitir la interconexión e interoperabilidad de sus redes. A tal efecto, la Secretaría elaborará y administrará los planes técnicos fundamentales de numeración, conmutación, señalización, transmisión, tarifación y sincronización, entre otros, a los que deberán sujetarse los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones. Dichos planes deberán considerar los intereses de los usuarios y de los concesionarios y tendrán los siguientes objetivos:

I. Permitir un amplio desarrollo de nuevos concesionarios y servicios telecomunicaciones;

Dar un trato no discriminatorio a los concesionarios, y

Fomentar una sana competencia entre concesionarios. "

Cabe reiterar que no obstante que los objetivos contenidos en las fracciones del artículo 41 de la LFT se refieren a la emisión de planes fundamentales, dichos planes se encuentran íntimamente ligados con la interconexión pues facilitan la implementación de la misma. En tal virtud, dichos principios se hacen extensivos como principios interpretadores para la determinación de condiciones de interconexión no convenidas por los concesionarios."

De la cita realizada, no se desprende que en la Resolución Recurrída se haya invocado ni aplicado el Plan de Interconexión, respecto de cuya aplicación la Recurrente tiene una sentencia de amparo a su favor, sino que únicamente se hace alusión genérica a los objetivos y principios que la Ley Federal de Telecomunicaciones establecía para los planes técnicos fundamentales, por lo que su argumento es infundado.

Asimismo, resulta infundado e inoperante el argumento de la Recurrente en que sostiene que la fijación de tarifas de interconexión con base en costos no tiene fundamento en diversas normas invocadas en la Resolución Recurrída.

En efecto, de la revisión de la Resolución Recurrída se advierte que los artículos 7, 41 y 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones fueron invocados en tanto que el primero de ellos establece los objetivos de la misma Ley, y los últimos regulan fundamentalmente la interconexión.

Por su parte, si bien es cierto que la Regla Novena Transitoria de las Reglas del Servicio Local se refiere a "tarifas por llevar a cabo la función de terminación conmutada entre redes autorizadas para prestar el servicio local fijo", esto es, alude a la clase de servicios autorizados en las concesiones, resultando que los títulos de concesión de la Recurrente y de una de las tercero perjudicadas son títulos de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones para prestar el servicio de acceso inalámbrico fijo o móvil, por lo que resulta aplicable la regla invocada, contrario a lo que invoca la Recurrente.

En cuanto a lo manifestado respecto de la Regla 53 de las Reglas de Larga Distancia, de la lectura de la misma y de la revisión integral de las Reglas de Larga Distancia, **no se advierte que sea aplicable exclusivamente** en tratándose de operadores con poder sustancial en el mercado relevante, contrario a lo que aduce la Recurrente.

Respecto de lo manifestado por la Recurrente en cuanto a la inaplicabilidad del Plan Técnico Fundamental de Interconexión, como se ha establecido en líneas precedentes, la referencia en la página 25 de la Resolución Recurrída se realizó respecto de los objetivos y principios de los planes técnicos fundamentales en general, y no en particular respecto del Plan Técnico Fundamental de Interconexión que fue respecto del cual se concedió el amparo a la Recurrente, por lo que sus manifestaciones son inoperantes.

Lo anterior, sin perjuicio que la Recurrente no precisa qué principio concreto del Plan Técnico Fundamental de Interconexión considera le fue aplicado en la Resolución Recurrída, para acreditar una indebida aplicación de dicho plan, por lo que al no demostrar que efectivamente le fue aplicado el plan invocado ni alguno de sus principios, sus argumentos devienen inoperantes.

Por lo que se refiere a las referencias internacionales que se realizan en la Resolución Recurrída, bien sea invocando las opiniones de organismos internacionales, o la postura adoptada por órganos reguladores de otros países, no se realizan como si se tratara de cuerpos normativos aplicables en México, sino para demostrar cuáles son las bases internacionalmente reconocidas, conforme a uno de los elementos exigidos por las Reglas multicitadas para elegir la metodología de costos aplicable. En consecuencia, lo argumentado por la Recurrente es infundado.

En relación con lo manifestado por la Recurrente en el sentido que no existe a la fecha determinación definitiva y firme de poder sustancial en el mercado relevante en contra de la Recurrente, es inoperante, ya que como se ha expuesto en líneas precedentes no se aplicó el artículo 63 de la Ley Federal de Telecomunicaciones a la Recurrente, y las interpretaciones de la Recurrente respecto de dicho precepto son indebidas.

Finalmente, por lo que se refiere a que se debió utilizar el artículo 95 del Reglamento de Telecomunicaciones, es infundado, ya que existen normas posteriores y emanadas de la Ley Federal de Telecomunicaciones, como son las Reglas del Servicio Local y las Reglas de Larga Distancia, que prevén los elementos que debían considerarse para determinar tarifas de interconexión por la autoridad.

- XII. En relación con lo manifestado por la Recurrente en el agravio **DÉCIMO**, en el que invoca que la Resolución Recurrída no fija una justa retribución y restringe la libertad de trabajo, por lo que está viciada de una indebida motivación al no acatar lo dispuesto por el artículo 5 de la Constitución en relación con el artículo 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es infundado.

Los argumentos de la Recurrente resultan infundados, si tenemos que la libertad de comercio y la libertad contractual, reconocida en el artículo 5 Constitucional, han sido interpretadas, entre otros, en los siguientes criterios:

*Época: Novena Época
Registro: 191691
Instancia: Pleno
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo XI, Junio de 2000
Materia(s): Constitucional
Tesis: P. LXXXVIII/2000
Página: 28*

LIBERTAD DE COMERCIO. ALCANCES DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De la interpretación que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido sobre el artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que, por un lado, la garantía de libre comercio no es absoluta, irrestricta e ilimitada, sino que requiere que la actividad que realice el gobernado sea lícita, es decir, que esté permitida por la ley; y, por el otro, que el propio precepto establece que su ejercicio sólo puede limitarse en dos supuestos: por determinación judicial, cuando se lesionen los derechos de tercero, o bien, por resolución gubernativa en los casos específicos que marque la ley, siempre y cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Lo anterior implica que la garantía en cuestión será exigible en aquellos casos en que la actividad, aunque lícita, no afecte el interés público, entendido éste como el imperativo que subyace frente al derecho de los gobernados en lo individual que se traduce en la convivencia y bienestar social. En ese sentido, cuando a través de una resolución gubernativa se limite el ejercicio de la citada garantía, se requiere, necesariamente, que el ordenamiento que la restringe contenga un principio de razón legítima que sustente el interés de la sociedad y que tienda a proteger sus derechos.

Amparo en revisión 2352/97. United International Pictures, S. de R.L. 6 de marzo de 2000. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Presidente Genaro David Góngora Pimentel, José Vicente Aguinaco Alemán y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Eduardo Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 222/98. Twentieth Century Fox Film de México, S.A. 6 de marzo de 2000. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Presidente Genaro David Góngora Pimentel, José Vicente Aguinaco Alemán y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Alfredo E. Báez López.

Amparo en revisión 2231/98. Buena Vista Columbia Tristar Films de México, S. de R.L. de C.V. 6 de marzo de 2000. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Presidente Genaro David Góngora Pimentel, José Vicente Aguinaco Alemán y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Alfredo E. Báez López.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintinueve de mayo en curso, aprobó, con el número LXXXVIII/2000, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintinueve de mayo de dos mil.

En consecuencia las libertades aludidas no son irrestrictas, menos aun tratándose de servicios públicos concesionados, al preverse restricciones se concluye que se trata de limitación más no privación, a la libertad contractual y a la libertad de comercio de la Recurrente se encuentra prevista desde la Constitución, por lo que no se vulnera el artículo 5 Constitucional en perjuicio de la Recurrente.

Asimismo, cabe hacer notar que la Recurrente en su carácter de concesionario, siendo el acto jurídico de la concesión un acto administrativo por medio del cual se permite a los particulares el uso, explotación y goce de los bienes de dominio público o la prestación de un servicio público, acto administrativo que habilita al particular para la asunción de una actividad propia del estado o la explotación de un bien de dominio público, bajo determinadas condiciones y directrices a las que se encuentra sujeto necesariamente el concesionario derivado del acto mismo de la concesión, por lo que en caso de no ceñirse a los lineamientos y condiciones impuestos se encuentra ante una causal de revocación del títulos de concesión.

En México la concesión no implica el condicionamiento de derechos subjetivos, sino la cesión a los particulares de ciertos bienes de dominio de la nación para su explotación por parte de particulares, o bien la cesión de servicios públicos propios del Estado, pero que no son de naturaleza exclusiva en cuanto a su prestación y tutoría.

En ese sentido se pueden distinguir la concesión de bienes del dominio de la nación y la concesión de servicios públicos aunque también existen concesiones mixtas es decir que implican la cesión de bienes de dominio de la nación y al mismo tiempo la prestación de servicios propios del Estado, pero no de manera exclusiva.

En ese orden de ideas, en el caso concreto la regulación de la interconexión de redes y la consecuente facultad de la entonces Comisión Federal de Telecomunicaciones para determinar condiciones de interconexión no convenidas entre los concesionarios para la interconexión de sus redes públicas de telecomunicaciones, constituye una serie de condicionamientos y lineamientos que en su caso deberán adoptarse por la parte Recurrente,

en su calidad de concesionario, a fin de que evite cualquier afectación a la interconexión de redes en perjuicio de los usuarios de dichas redes.

Al respecto resulta aplicable la siguiente tesis jurisprudencial, que dispone:

Registro No. 170843

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Diciembre de 2007

Página: 960

Tesis: P./J. 50/2007

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

"COMISIÓN FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES. EL ARTÍCULO 9º.-A, FRACCIÓN XI, DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES, QUE PREVE SUS FACULTADES DISCRECIONALES PARA ESTABLECER OBLIGACIONES ESPECÍFICAS RELACIONADAS CON TARIFAS, CALIDAD DE SERVICIO E INFORMACIÓN A CIERTOS CONCESIONARIOS, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD. El mencionado principio, contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las autoridades sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos determinados por ésta. Ahora bien, las facultades discrecionales de la autoridad administrativa pueden estar expresamente señaladas en la ley, o bien, encontrarse implícitamente contenidas en el marco regulatorio que la rige, caracterizándose aquéllas por la libertad de apreciación que se otorga a la autoridad para actuar o abstenerse de hacerlo, con el propósito de lograr la finalidad que la ley señale. Esto es, la autoridad podrá elegir el tiempo y circunstancias en que aplica la ley, sin que ello suponga una autorización legislativa para una actuación arbitraria, pues sus actos estarán siempre acotados por los lineamientos que la ley establece y sujetos a los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación. En tal virtud, el artículo 9o.-A, fracción XI, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, que prevé la facultad discrecional de la Comisión Federal de Telecomunicaciones para establecer obligaciones específicas relacionadas con tarifas, calidad de servicio e información, no viola el mencionado principio de legalidad, pues dicha facultad se entiende acotada por la norma misma, que limita la materia respecto de la cual ésta se concede, esto es, tarifas, calidad de servicio e información, impidiendo con ello que los concesionarios queden en estado de incertidumbre respecto a los aspectos sobre los que se podrán imponer las obligaciones específicas."

Acción de inconstitucionalidad 26/2006. Senadores integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso de la Unión. 7 de junio de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Impedido: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarías: Andrea Zambrana Castañeda, Lourdes Ferrer Mac-Gregor Poisot y María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 50/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.

Ejecutoria:

1.- Registro No. 20382

Asunto: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 26/2006.

Promovente: SENADORES INTEGRANTES DE LA QUINCUAGÉSIMA NOVENA LEGISLATURA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XXVI, Septiembre de 2007; Pág. 1623.

En la especie estamos ante una facultad discrecional que otorga el propio ordenamiento jurídico, al respecto resulta ilustrativa la siguiente tesis que a la letra dispone:

"FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS. DIFERENCIAS.- Para determinar si la autoridad goza de facultades discrecionales o regladas debe atenderse al contenido de la norma legal que las confiere. Si ésta prevé una hipótesis de hecho ante la cual la autoridad puede aplicar o no la consecuencia de derecho prevista en la misma, según su prudente arbitrio, debe afirmarse que la autoridad goza de facultades discrecionales. Empero, cuando la autoridad se encuentra vinculada por el dispositivo de la ley a actuar en cierto sentido sin que exista la posibilidad de determinar libremente el contenido de su posible actuación, debe concluirse que la autoridad no goza de facultades discrecionales sino regladas.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CUARTO CIRCUITO.

XIV.2o.44 K

Amparo directo 191/2002. Joaquín Pacheco Medina. 31 de mayo de 2002. Unanimidad de votos.

Ponente: Alfonso Gabriel García Lanz, secretario de tribunal autorizado por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal para desempeñar las funciones de Magistrado.

Secretaría: Leticia Evelyn Córdova Ceballos.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. ***Fuente:*** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XVII, Febrero de 2003. Pág. 1063. ***Tesis Aislada.***

Ahora bien, la utilización de una facultad discrecional por parte de la autoridad administrativa al afectar la esfera jurídica del gobernado para que no se torne arbitraria, debe observar ciertos requisitos que son los siguientes, que se invoquen las circunstancias concretas al caso en estudio, que se razone adecuadamente su determinación, apreciar debidamente los hechos pertinentes y no violar las reglas de la lógica. En tal, como en la especie sucedió, la Resolución recurrida, se encuentra apegada a dichos principios, pues en la especie se consideró adecuadamente los puntos sometidos a resolución y de manera razonada determinó las condiciones no convenidas entre la parte Recurrente y las tercero perjudicadas, observando en todo momento los principios de promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, fomentar una sana competencia entre los diferentes prestadores de servicios de telecomunicaciones a fin de que éstos se presten con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios, y promover una adecuada cobertura social, por lo que consideró con base en la lógica y la experiencia determinar las tarifas no convenidas por los concesionarios.

Derivado de lo expuesto, se desprende lo infundado e inoperante de los argumentos expuestos por la parte Recurrente.

Por cuanto a que la extinta Comisión con la Resolución recurrida restringió a la Recurrente a recibir una justa retribución, en virtud de que determina tarifas de interconexión que no toma en consideración el costo real de brindar el servicio de interconexión, toda vez que modela las mismas con base en parámetros que no se adecuan a la realidad de la Recurrente.

Al respecto, esta Autoridad revisora reitera que el artículo 42 de la LFT a la letra señala:

Artículo 42. Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones deberán interconectar sus redes, y a tal efecto suscribirán un convenio en un plazo no mayor de 60 días naturales contados a partir de que alguno de ellos lo solicite. Transcurrido dicho plazo sin que las partes hayan celebrado el convenio, o antes si así lo solicitan ambas partes, la Secretaría, dentro de los 60 días naturales siguientes, resolverá sobre las condiciones que no hayan podido convenirse.

En este punto es preciso resaltar que, el solo hecho de que un concesionario no pueda acordar con la Recurrente las tarifas de interconexión, significa que cada uno tiene diferentes percepciones acerca de cuáles son los “costos reales de proveer los servicios”; es decir un operador que provee servicios de telecomunicaciones y que tiene un conocimiento de los costos de equipos y despliegue de red no considera razonable la propuesta de tarifas de la Recurrente.

La autoridad al ser la encargada de resolver sobre las condiciones no convenidas, en este caso sobre la tarifa de interconexión, debe considerar elementos de convicción que le permitan determinar una tarifa de interconexión que permita al operador recuperar los costos de provisión del servicio.

Sin embargo, lo anterior no significa de manera alguna que se deba de pagar a la Recurrente las tarifas que dicha empresa reclama bajo el argumento de que representa los costos en los que incurre, ya que de ser así carecería de sentido la facultad otorgada a la autoridad para determinar las condiciones que no hubiesen podido ser convenidas, ya que su resolución estaría limitada a obligar al operador a pagar lo reclamado por la Recurrente, sin poder considerar elemento adicional alguno.

Es así que la LFT no se dispone la forma en que deben ser calculadas las tarifas de interconexión, sin embargo la autoridad debe implementar las medidas que sean necesarias para lograr los objetivos de la ley, máxime que para ello la autoridad reguladora debe promover y vigilar la eficiente interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones.

En este punto es necesario realizar unas precisiones sobre lo que la Recurrente considera que es el costo en el que incurre.

En principio se comenta que los costos reales de la red de la Recurrente son únicamente conocidos por la Recurrente, ya que forman parte de los secretos industriales que toda empresa resguarda a efecto de mantener su ventaja competitiva en el mercado.

Lo anterior no es un problema exclusivo de la industria de telecomunicaciones en México, sino que forma parte de la relación entre el órgano regulador y las empresas reguladas a lo largo de todo el mundo; basta mirar la literatura especializada en el tema la cual señala³⁴:

"No es sorprendente que el regulado posea más información que el regulador. Aun cuando el monopolista regulado es obligado por la ley a proveer información a los funcionarios del gobierno, es difícil para ellos comprobar su exactitud. Según la teoría de Akerlof, la principal falla de mercado es la información oculta, mientras que en un mercado monopolizado el ocultamiento de información es sólo un aspecto. El monopolista, sabiendo que un regulador no sería capaz de verificar la exactitud de la información, puede manipular los datos a su favor.

(...)

En un mercado monopolizado, por lo tanto, el regulador se enfrenta a dos problemas: la información asimétrica y la información manipulada. El efecto en el mercado se continúa la dominación por el monopolista."

En este sentido se observa que uno de los principales aspectos a los que se enfrentan los reguladores de telecomunicaciones de todo el mundo es la asimetría entre la información que posee la autoridad y la que poseen las empresas reguladas, así como los fuertes incentivos de la empresa regulada a entregar a la autoridad información manipulada.

Es así que la Recurrente no señala cuáles son los supuestos costos en los que incurre, ni mucho menos respalda su dicho con documentación debidamente auditada, replicable y verificable que permita aportar elementos de convicción.

En este contexto, la LFT reconoce que las partes pueden tener posturas incompatibles en la negociación de las condiciones de interconexión, particularmente sobre las contraprestaciones por los servicios de interconexión prestados entre las partes, caso en el que se establece la facultad de la autoridad reguladora para establecer las condiciones no

³⁴ García Murillo Martha y Pick James B. Interconnection Regulation: Explaining Dominance by the Incumbent in Mexico, COMMUNICATIONS & STRATEGIES no. 53.

convenidas en beneficio de los usuarios de servicios de telecomunicaciones y del desarrollo del sector.

De esta forma, el órgano regulador necesita utilizar elementos de convicción que le permitan determinar las tarifas aplicables a los servicios de interconexión materia de un desacuerdo; es así que una mejor práctica internacional es la utilización de modelos de costos mismos que han sido utilizados por los distintos órganos reguladores como una herramienta confiable para la determinación de las tarifas de interconexión.

Por lo tanto se puede señalar que los modelos de costos son una herramienta ampliamente utilizada por los reguladores a nivel internacional, que permite solventar el problema de asimetrías de información con la empresa regulada al permitir realizar una estimación razonable de los costos incurridos en la provisión del servicio de interconexión, al mismo tiempo que son auditables y son transparentes.

Al mismo tiempo es importante reiterar que en la determinación de las tarifas de interconexión, el órgano regulador debe promover el desarrollo de una competencia equitativa en el mercado de las telecomunicaciones.

Es así que las mejores prácticas internacionales en el establecimiento de las tarifas de interconexión, señalan que el cálculo de las mismas se debe realizar simulando los precios que se establecerían en un mercado competitivo, en virtud de que ello permite enviar las señales correctas al mercado, en el sentido de que los concesionarios realicen esfuerzos por minimizar costos, y permite el establecimiento de condiciones equitativas de competencia.

Por lo que uno de los resultados que se observan en los mercados en competencia es que los precios de los bienes y/o servicios convergen a los costos; con lo cual existe consenso en el ámbito internacional en el sentido de que las tarifas de interconexión se deben de orientar a los costos de producción³⁵. Asimismo, en un entorno de competencia efectiva se asegura que los concesionarios obtengan una rentabilidad razonable sobre el capital invertido en el largo plazo, es decir, durante un periodo discreto de tiempo.

La determinación de una tarifa de terminación, con base en la red de un operador eficiente, envía las señales correctas al mercado al otorgar incentivos a los concesionarios para minimizar costos; de lo contrario se distorsionan las señales de precios y los operadores de alto costo trasladarán sus ineficiencias a los consumidores. Además, podría proporcionar a un

35 Banco Mundial (2000), Manual de Reglamentación de las telecomunicaciones.

concesionario una ventaja injustificada a la hora de competir contra otros concesionarios en el servicio al usuario final.

Por el contrario, al utilizar la red de un operador hipotético eficiente en la determinación de la tarifa de interconexión, los operadores tienen incentivos para reducir costos al tratar de obtener ganancias con relación a la tarifa establecida por la regulación; es importante mencionar que las reducciones en las tarifas de interconexión se trasladan al usuario final en la forma de menores precios por sus servicios finales.

Considerando lo anterior, la extinta Comisión determinó en la Resolución recurrida que es conveniente que la tarifa de interconexión cubra los costos en que incurre un operador eficiente por terminar las llamadas, y a la vez incluya un retorno al capital razonable por prestar este servicio. De lo contrario se podría desincentivar la provisión de los servicios de interconexión. Es importante que los costos recuperados sean los de un operador eficiente, pues en caso contrario, se permitiría que la ineficiencia del operador se traslade a otros operadores y en última instancia, a los usuarios. Adicionalmente, lo anterior es consistente con el proceso de competencia que debe existir en el mercado, esto es, en un mercado competido, un operador ineficiente se ve obligado a ajustar su operación para ser eficiente o deberá salir del mercado. Por ende, el modelo utilizado para la determinación de la tarifa de interconexión está basado en los costos de un operador eficiente.

Asimismo, para determinar los costos de operadores reales es necesario contar con un gran desglose de información en el cual es previsible que exista una reticencia de los concesionarios de proporcionar información del precio de los activos, de que se utilice y se divulgue su información, lo cual conllevaría a que el modelo carezca de transparencia, y por ende credibilidad, lo que particularmente haría difícil o inclusive imposible la verificación del modelo por terceros y a una serie de cuestionamientos sobre la calidad de los resultados del modelo.

Por otra parte, los operadores tienen incentivos para establecer elevadas tarifas de terminación de llamadas ya que ello ocasiona que se incrementen los costos de sus competidores; y con ello se establezcan altos cargos para los clientes de los operadores de la competencia. En este sentido, cuando un operador reduce los costos de terminación de llamadas en su red debido a una operación más eficiente, quien se beneficia es el operador que adquiere un insumo a un precio menor y no así la empresa que ha reducido los costos de terminación. Por lo tanto el operador menos eficiente obtiene las ganancias de una ventaja competitiva. Este problema se solucionaría si se establecieran las tarifas por terminación con base en un operador representativo eficiente.

Por consiguiente, el considerar los costos incurridos por un operador real, como lo pretende la Recurrente, no es acorde con el fomento de una sana competencia consagrado en el artículo 7 de la LFT ni con las mejores prácticas internacionales, por lo que lo argumentado por la Recurrente deviene de infundado.

- XIII. En relación con lo manifestado por la Recurrente en el agravio **DÉCIMO PRIMERO**, en el que invoca que la Resolución Recurrída viola el principio de retroactividad al fijar tarifas para un periodo ya pasado, por lo que está viciada de una indebida motivación y, por lo tanto, viola el artículo 3, fracción V, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es infundado.

En el caso que nos ocupa si bien la Resolución Recurrída se dictó con fecha 20 de junio de 2012, se notificó el día 3 de julio del mismo año, y determina tarifas de interconexión del 1 de noviembre al 31 de diciembre de 2011, ello no implica como pretende la Recurrente que dicho acto sea retroactivo.

En este sentido, se considera necesario acudir al siguiente criterio relativo a la retroactividad:

*Novena Época
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XIII, Junio de 2001
Tesis: 2a. LXXXVIII/2001
Página: 306
Materia: Constitucional
Tesis aislada.*

IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLICACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS. Conforme a la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto al tema de la irretroactividad desfavorable que se prohíbe, se desprende que ésta se entiende referida tanto al legislador, por cuanto a la expedición de las leyes, como a la autoridad que las aplica a un caso determinado, ya que la primera puede imprimir retroactividad, al modificar o afectar derechos adquiridos con anterioridad y la segunda, al aplicarlo, produciéndose en ambos casos el efecto prohibido por el Constituyente. Ahora bien, el derecho adquirido es aquel que ha entrado al patrimonio del individuo, a su dominio o a su haber jurídico, o bien, es aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona o haber jurídico; en cambio, la expectativa de derecho es una pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho; es decir, mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde al futuro. En estas condiciones, se concluye que si una ley o un acto

concreto de aplicación no afectan derechos adquiridos sino simples expectativas de derecho no violan la garantía de irretroactividad de las leyes prevista en el precepto constitucional citado.

Amparo en revisión 607/2000. Héctor Adalberto García Noriega. 11 de mayo de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Minerva Cifuentes Bazán. Véase: Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen CXXXVI, Primera Parte, página 80, tesis de rubro: "RETROACTIVIDAD, TEORÍAS DE LA."

En el caso concreto, a efecto de que pudiera considerarse que la Resolución Recurrída es retroactiva, tendría que existir una afectación a un derecho adquirido de la Recurrente, lo que no se actualiza.

En este sentido, en la Resolución Recurrída se analizó la existencia de un derecho adquirido en los siguientes términos:

"Al respecto, esta Comisión como ya se mencionó, está facultada en términos de lo dispuesto por los artículos 9-A fracción X y 42 de la LFT, para determinar las condiciones que, en materia de interconexión, no hayan podido convenirse entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones interesados. En este sentido, el artículo 9 fracción VIII del Reglamento Interno vigente de la Comisión es consistente con la facultad anteriormente señalada, al establecer que corresponde al Pleno de dicho órgano el ejercicio de la atribución relativa a la resolución de condiciones de interconexión que no hayan podido convenirse entre los concesionarios de las redes públicas de telecomunicaciones de que se trate.

Es así, que para que esta Comisión pueda ejercer la facultad consagrada en la segunda parte del artículo 9-A fracción X de la LFT, en relación con lo establecido por el artículo 42 de la LFT, sólo requiere la acreditación de un presupuesto esencial, como lo es, la existencia de condiciones no convenidas en materia de interconexión entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, de tal suerte que, de acreditarse este presupuesto, puede materializarse la hipótesis normativa consagrada en dicho precepto y, por lo tanto, la Comisión queda facultada para ejercer las atribuciones establecidas en la legislación de la materia.

Por lo anterior, es menester de esta Comisión analizar lo establecido por las partes en los convenios de interconexión suscritos entre Grupo Telefónica y los Solicitantes, mismos que obran en los archivos del Registro de Telecomunicaciones de esta Comisión.

Al respecto, en el numeral 15.1 de la cláusula decimoquinta del convenio prestación de servicios de interconexión indirecta para las redes de servicio móvil celebrado entre Unefon y Pegaso el 16 de abril de 2001 (en lo sucesivo "Convenio Unefon-Pegaso"), establece lo siguiente:

"15.1 PLAZO INICIAL. El presente Convenio permanecerá en vigor hasta el día 31 de diciembre de 2001, salvo que sea terminado anticipadamente o rescindido conforme a lo previsto en las cláusulas Decimotercera y Decimocuarta anteriores.

(...)"

El numeral 15.2 de la cláusula decimoquinta del referido convenio, establece expresamente lo siguiente:

"15.2 APLICACIÓN CONTINUA Sin embargo, si al concluir el plazo inicial del presente Convenio, que vence el 31 de diciembre de 2001, las partes continúan contando con una Red Pública de Telecomunicaciones y con la concesión correspondiente de la Secretaría, no obstante haber terminado el presente Convenio por haber vencido su plazo, sus términos y condiciones continuarán aplicándose, incluyendo las contraprestaciones que hubiesen estado en vigor hasta el día inmediato anterior a la fecha en que se hubiese extinguido el presente Convenio, actualizadas, tratándose de contraprestaciones aplicables a Servicios de Interconexión Indirecta y Servicios de Tránsito Local por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a que se refiere el subinciso 4.1.5 de la cláusula Cuarta anterior. Dichas contraprestaciones continuarán aplicándose hasta que, conforme lo previsto por el Artículo 42 de la Ley, las partes celebren un nuevo convenio para continuar con la Interconexión Indirecta entre sus redes.

(...).

En todo caso, las Partes podrán utilizar el procedimiento contenido en el Artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones para que en todo momento exista vigente un convenio." (Énfasis añadido).

Asimismo, en el numeral 15.1 de la cláusula decimoquinta de los convenios marco de prestación de servicios de interconexión indirecta para las redes de servicio local fijo - móvil celebrado entre Unefon con Norcel y Cedetel el 7 de octubre de 2003, (en lo sucesivo, los "Convenios Unefon - Norcel/Cedetel"), establece lo siguiente:

"15.1 PLAZO INICIAL. El presente Convenio permanecerá en vigor hasta el día 31 de diciembre de 2003, salvo que sea terminado anticipadamente o rescindido conforme a lo previsto en las cláusulas Decimotercera y Decimocuarta anteriores. (...)"

El numeral 15.2 de la cláusula decimoquinta de los referidos convenios establece expresamente lo siguiente:

"15.2 APLICACIÓN CONTINUA. Sin embargo, si al concluir el plazo inicial del presente Convenio, que vence el 31 de diciembre de 2003, las partes continúan contando con una Red Pública de Telecomunicaciones y con la concesión correspondiente de la Secretaría, no obstante haber terminado el presente Convenio por haber vencido su plazo, sus términos y condiciones continuarán aplicándose, incluyendo las contraprestaciones que hubiesen estado en vigor hasta el día inmediato anterior a la fecha en que se hubiese extinguido el presente Convenio, actualizadas, tratándose de contraprestaciones aplicables a Servicios de Interconexión Indirecta y Servicios de Tránsito Local por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a que se refiere el subinciso 4.1.5 de la cláusula Cuarta anterior. Dichas contraprestaciones continuarán aplicándose hasta que, conforme lo previsto por el Artículo 42 de la Ley, las partes celebren un nuevo convenio para continuar con la Interconexión Indirecta entre sus redes. (...).

En todo caso, las Partes podrán utilizar el procedimiento contenido en el Artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones para que en todo momento exista vigente un convenio." (Énfasis añadido).

De igual forma, en el numeral 16.1 de la cláusula decimosexta del convenio marco de prestación de servicios de interconexión indirecta para la terminación de tráfico público conmutado que celebraron el 1o de abril de 2005, Total Play y Pegaso PCS, S.A. de C.V., empresa autorizada por la Secretaría para prestar los servicios concesionados a Grupo Telefónica (en lo sucesivo, el "Convenio Total Play - Pegaso"), establece lo siguiente:

"16.1 PLAZO INICIAL. El presente Convenio permanecerá en vigor hasta el día 31 de diciembre de 2005, salvo que sea terminado anticipadamente o rescindido conforme a lo previsto en las cláusulas Decimocuarta y Decimaquinta. (...)"

El numeral 16.2 de la cláusula decimosexta del referido convenio, establece expresamente lo siguiente:

"16.2 APLICACIÓN CONTINUA. Sin embargo, si al concluir el plazo inicial del presente Convenio, PEGASO COMUNICACIONES Y SISTEMAS, S.A. DE C.V., Y IUSACTEL continúan contando con una Red Pública de Telecomunicaciones y con la concesión correspondiente de la Secretaría, y PEGASO PCS continúa contando con la Autorización respectiva, no obstante haber terminado el presente Convenio por haber vencido su plazo, sus términos y condiciones continuarán aplicándose, incluyendo las contraprestaciones que hubiesen estado en vigor hasta el día inmediato anterior a la fecha en que se hubiese extinguido el presente Convenio, actualizadas, tratándose de contraprestaciones aplicables a Servicios de Interconexión Indirecta, por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a que se refiere el subinciso 4.1.5 de la cláusula Cuarta anterior. Dichas contraprestaciones continuarán aplicándose hasta que, conforme lo previsto por el Artículo 42 de la Ley, las Partes celebren un nuevo convenio para continuar con la Interconexión Indirecta entre sus redes.

(...)

En todo caso, las Partes podrán utilizar el procedimiento contenido en el Artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones para que en todo momento exista vigente un convenio." (Énfasis añadido).

Como se desprende de lo anterior, las partes pactaron expresamente que el Convenio Unefon - Pegaso se extinguiría el 31 de diciembre de 2001, los Convenios Unefon - Norcel/Cedotel se extinguirían el 31 de diciembre de 2003 y el Convenio Total Play - Pegaso se extinguiría el 31 de diciembre de 2005. Sin embargo, también pactaron que al actualizarse la condición prevista en la cláusula de aplicación continua, en el sentido que si al concluir el plazo inicial de aplicación de dicho instrumento, si las partes continuaban siendo titulares de su red pública de telecomunicaciones concesionada por la Secretaría, las partes continuarían aplicando los términos y condiciones pactados en sus convenios.

No obstante lo anterior, también se estableció claramente en los mencionados convenios de interconexión, que las partes podrían acudir ante la Comisión para resolver cualquier desacuerdo de interconexión en términos del artículo 42 de la LFT, es decir, las partes expresamente dejaron a salvo su derecho de solicitar la intervención de la autoridad en caso de que no pudieran llegar a un acuerdo respecto de los términos y condiciones de la interconexión entre sus redes. Lo anterior, resulta lógico ya que asumir lo contrario sería tanto como obligar a las partes a quedar sujetas a términos y condiciones inamovibles que en un sector tan dinámico y competitivo como el de las telecomunicaciones puede resultar arcaico y anticompetitivo para el sector.

Tan es así, que en la cláusula de aplicación continua, se establece expresamente que para la celebración de los nuevos convenios las partes pueden utilizar el procedimiento contenido en el artículo 42 de la LFT, esto es, que de no llegar a un acuerdo en la celebración de los nuevos convenios, dentro de un plazo de 60 (sesenta) días contados a partir de que alguna de ellas lo solicite, la autoridad competente, en la especie, la Comisión, a solicitud de cualquiera de las partes resolverá sobre las condiciones que no hayan podido convenir.

En este orden de ideas, no resulta fundado y en consecuencia atendible lo señalado por Grupo Telefónica respecto a que no se actualiza la hipótesis normativa contenida en el artículo 42 de la LFT, en el sentido de que las tarifas de interconexión han sido previamente acordadas por las partes.

Por tanto, si bien en su momento operó el acuerdo para la aplicación continua términos, condiciones y contraprestaciones de los multicitados convenios, éstos tuvieron como vigencia la condición de la celebración de nuevos convenios de interconexión conforme al procedimiento establecido en el artículo 42 de la LFT. En este tenor, la petición formulada por los Solicitantes para acordar, entre otros temas, la tarifa de interconexión, consistieron en peticiones para acordar un nuevo convenio de interconexión y una vez transcurrido el plazo de 60 (sesenta) días establecido para tal efecto en la legislación aplicable, sin que las partes llegaran a un acuerdo, es que los Solicitantes requirieron la intervención de esta autoridad para resolver las condiciones que no acordaron para la interconexión de sus redes.

Por otra parte, es importante señalar que las partes en el Convenio Unefon - Pegaso, en los Convenios Unefon - Norcel/Cedotel y en el Convenio Total Play - Pegaso, reconocen expresamente la facultad que tiene la autoridad para resolver las condiciones de interconexión conforme a lo establecido en el artículo 42 de la LFT, al haber estipulado en los numerales 15.2 y 16.2, respectivamente, que la vigencia en la aplicación continua de los términos, condiciones y contraprestaciones está sujeta a la condición de la celebración de nuevos convenios conforme al procedimiento previsto en el precepto legal en cita.

En este sentido y dado el análisis efectuado, se desprende que los supuestos requeridos por el artículo 42 de la LFT se materializaron y es así que la Comisión tiene facultades para intervenir y resolver las condiciones de interconexión planteadas por los Solicitantes. Lo anterior, en concordancia con lo pactado por las partes en los numerales 15.2 y 16.2 del Convenio Unefon - Pegaso, de los Convenios Unefon - Norcel/Cedotel y del Convenio Total Play - Pegaso, en el sentido de que los referidos concesionarios continuarían aplicando los términos, condiciones y contraprestaciones hasta que conforme a lo previsto por el artículo 42 de la LFT, las partes celebren un nuevo convenio para continuar con la interconexión de sus redes.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante señalar que los artículos 9-A fracción X y 42 de la LFT facultan lisa y llanamente a la autoridad para determinar las condiciones de interconexión que no hayan podido convenir dos o más concesionarios, cuando éstas no han sido pactadas expresamente en algún convenio, o se refieren como en el caso que nos ocupa a un periodo diferente al convenido.

Una interpretación distinta equivaldría a sostener, contrario al espíritu de la LFT, que cualquier concesionario tendría sólo una oportunidad de solicitar a otro determinado concesionario la interconexión de sus respectivas redes públicas de telecomunicaciones y en dicha oportunidad agotar cualquier esquema de interconexión o todo tipo de tráfico que desee o pueda intercambiar para proveer a sus usuarios el más amplio espectro de servicios que les permita comunicarse con los usuarios de la otra red pública de telecomunicaciones, o bien, establecer nuevas tarifas de interconexión.

De ahí que resulten improcedentes por infundados los argumentos de Grupo Telefónica en cuanto a que se trata de prestaciones convenidas y consumadas, por lo que al haberse solicitado a Grupo Telefónica por parte de los Solicitantes con fecha 3 de agosto de 2011, la (sic) negociaciones de las tarifas de la interconexión, sin que a la fecha de emisión de la presente Resolución dichos concesionarios hubieren acordado las referidas tarifas, esta Comisión de conformidad con los artículos 9-A fracción X y 42 de la LFT, se aboca a resolver sobre aquellos puntos de desacuerdo sometidos a su consideración.

Es importante señalar que Grupo Telefónica manifestó tener convenida la tarifa de interconexión por el año 2011. Sin embargo, no adjuntó documento alguno que permitiera corroborar que efectivamente pactó expresamente con los Solicitantes la tarifa de interconexión para 2011. De ahí que resulten improcedentes por infundados dichos argumentos, por lo que se procederá a determinar la referida tarifa de interconexión.

De lo anterior, se desprende que la Solicitud de Resolución efectivamente versa sobre tarifas de interconexión no convenidas por las partes. En consecuencia, es procedente la petición de los Solicitantes y se acredita el presupuesto esencial contenido en la segunda parte de los artículos 9-A fracción X y 42 de la LFT, a efecto de que esta Comisión se aboque a resolver dichas tarifas de interconexión no convenidas entre los Solicitantes y Grupo Telefónica.

Por otro lado, respecto al argumento de Grupo Telefónica relativo a que las condiciones solicitadas por Unefon y Total Play versan sobre derechos ya adquiridos, ya que se refieren a servicios ya prestados y generados en el pasado, esta Comisión considera que si bien es cierto los servicios de interconexión entre las partes fueron prestados, también lo es que solo fueron prestados con la finalidad de seguir proveyendo a los usuarios de ambos concesionarios los servicios contratados, en este sentido, la cláusula de aplicación continua señalada por Grupo Telefónica solo operó con dicha finalidad.

Asimismo, esta Comisión considera que no se esta frente a un derecho adquirido debido a que dentro de la documentación del procedimiento en que se actúa no se encontró algún convenio o documentación que amparara que las condiciones solicitadas por Unefon y Total Play se encontraban convenidas por las partes y vigentes para el periodo de tiempo solicitado por Grupo lusacell para su aplicación, esto es, para los meses de noviembre y diciembre de 2011. En este

sentido, la presente Resolución no modifica ningún acuerdo celebrado por las partes con anterioridad y como consecuencia no afecta la esfera jurídica de Grupo Telefónica, por lo que resultan infundados sus argumentos.”

Es el caso que la Recurrente no controvierte las consideraciones citadas, que llevaron a la Comisión a determinar que no existían tarifas previamente convenidas entre las partes del desacuerdo, para el periodo del 1 de noviembre al 31 de diciembre de 2011, así como que no existían derechos adquiridos que fueran afectados con la determinación de tarifas para el periodo invocado.

Lo anterior, sin perjuicio que los argumentos expuestos en el correlativo son inoperantes al no controvertir las consideraciones citadas, en tanto que constituyen reiteraciones de lo argumentado en el procedimiento del que emana la Resolución, y que fueron estudiados en los términos transcritos.

Resulta infundado lo manifestado por la Recurrente en el sentido que existe una falta de congruencia interna, ya que no existe contradicción alguna pues la obligación de cumplir lo previsto en la Resolución Recurrída comienza a partir del día siguiente al que surta efectos la notificación del acto, y derivado de que resolvió el desacuerdo respecto de tarifas aplicables al periodo del 1 de noviembre al 31 de diciembre de 2011, las tarifas determinadas en la Resolución Recurrída serán aplicables para aquel periodo.

Respecto del argumento en que la Recurrente menciona que la ley no establece la posibilidad de tomar como punto de partida temporal para la fijación de las tarifas de interconexión los tres momentos que enuncia, es inoperante, ya que en la Resolución no se hace alusión a ninguno de dichos momentos.

Es inoperante e infundado lo manifestado por la Recurrente en el sentido que le causa un perjuicio la retroactividad de la Resolución Recurrída, ya que refiere que se le podría privar de ingresos legítimamente obtenidos, haciendo referencia a una mera posibilidad, no a un perjuicio real y actual.

Asimismo, es infundado que tendría que modificar sus finanzas y contabilidad hacia el pasado para acomodar, en su caso, el correspondiente impacto en sus declaraciones fiscales. Lo anterior, es infundado ya que la contabilidad e ingresos recibidos en el periodo del 1 de noviembre al 31 de diciembre de 2011, permanece intocada, y en todo caso, los ajustes que deban operar a partir del cumplimiento de la Resolución Recurrída deberán reflejarse en los registros contables de la Recurrente a partir de que tengan lugar de manera real y efectiva dichas devoluciones, compensaciones o ajustes.

Por último, respecto del argumento en que la Recurrente sostiene que la Comisión no está facultada para fijar una determinada tarifa de interconexión aplicable a períodos o fechas en los cuales se encontraba surtiendo plenos efectos una diversa tarifa pactada voluntariamente de conformidad con lo establecido en las cláusulas denominadas de "Aplicación Continua" y "Vigencia", contenidas en los convenios de interconexión que la Recurrente celebró con Unefon y con Total Play respectivamente, dichos argumentos son infundados en los términos de la cita realizada en párrafos precedentes de la parte de la Resolución en que se analizaron dichos argumentos, al mismo tiempo que son inoperantes en tanto que no controvierten lo considerado en la Resolución Recurrída sobre el particular.

- XIV. En relación con lo manifestado por la Recurrente en el agravio **DÉCIMO SEGUNDO**, en el que invoca que la Resolución Recurrída contraviene el principio de congruencia procesal con motivo de la interpretación y aplicación de Principios derivados del Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad, contenido en el artículo 3, fracciones V y XVI, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es infundado.

Lo manifestado por la Recurrente es infundado, ya que como ha quedado expuesto en la presente resolución, al estudiar el NOVENO agravio que hizo valer la Recurrente, en la Resolución Recurrída no se invocó ni aplicó el Plan de Interconexión, respecto de cuya aplicación la Recurrente tiene una sentencia de amparo a su favor, sino que únicamente se hizo alusión genérica a los objetivos y principios que la Ley Federal de Telecomunicaciones establecía para los planes técnicos fundamentales.

Inclusive la Recurrente si bien afirma que se le aplicaron los principios previstos en el Plan de Interconexión, no realiza precisión alguna respecto de qué principio le fue aplicado, en qué parte de la Resolución Recurrída, y en qué términos para que esta autoridad cuente con los elementos mínimos que le permitan estudiar dicho agravio, por lo que sus argumentos son además inoperantes por insuficientes.

- XV. En relación con lo manifestado por la Recurrente en el agravio **DÉCIMO TERCERO**, en el que invoca que la Resolución Recurrída transgrede en perjuicio de la Recurrente la garantía de debida fundamentación y motivación en relación con el cálculo del tiempo de las llamadas, es infundado.

Lo manifestado por la Recurrente, no controvierte la totalidad de lo considerado en la Resolución sobre el particular, en los siguientes términos:

Al respecto, esta Autoridad revisora manifiesta que no le asiste la razón a la Recurrente, ello en virtud de que en la Resolución Recurrída, el Pleno de la Comisión motivó debidamente su actuar en relación al criterio para medir y tasar la interconexión por servicios móviles. En efecto a foja 68 de la Resolución Recurrída, la extinta Comisión argumentó lo siguiente:

"(...)

Ahora bien, respecto a la medición del tráfico, se considera que los costos determinados por el Modelo CITLP están calculados con base en un pronóstico del uso real de la infraestructura de interconexión, por lo que las tarifas determinadas permiten a Grupo Telefónica recuperar los costos en los que incurre para la prestación del servicio de interconexión.

En este sentido, es importante señalar que desde un punto de vista económico, resulta eficiente que un concesionario pague por el uso de la infraestructura en función de su utilización real. A juicio de esta Comisión, no sólo resulta económicamente eficiente para el caso de la provisión de servicios de interconexión entre concesionarios, sino que aplica, de igual forma, a la provisión de servicios de telecomunicaciones al usuario final. A mayor abundamiento, esta Comisión considera, de manera congruente con lo expresado sobre diversos aspectos relativos a la interconexión de redes a lo largo de la presente Resolución, que se deben adoptar medidas para eliminar los cargos para la provisión de servicios de telecomunicaciones en general que transparenten el cobro del servicio prestado y que, en el caso de la interconexión, dicha transparencia producto de una eventual modificación de los mecanismos de medición y tasación podría fomentar, inclusive, que aquellos costos o elementos que no son utilizados para la prestación del servicio no sean considerados dentro de la tarifa respectiva.

En este sentido, el esquema de facturación por redondeo es ineficiente y genera un sobrepago por infraestructura no utilizada cuando económicamente resulta eficiente que los concesionarios paguen únicamente por la infraestructura utilizada por el servicio de que se trate.

Por lo que, en cumplimiento del artículo 7 de la LFT, de la Regla Novena Transitoria de las RdSL y la Regla 53 de las RSLD, los concesionarios únicamente deberán pagar por la infraestructura utilizada y, que por consecuencia, se deberán pagar las tarifas de interconexión en base al tiempo real de uso de la infraestructura requerida para la prestación de dicho servicio.

Aunado a lo anterior, no existe razón técnica alguna que impida que la terminación de llamadas provenientes de otro operador, recibidas en la red del operador móvil mediante enlaces de interconexión, sea facturada de acuerdo con su duración real, máxime cuando las modificaciones en un sistema de facturación, para cobrar agregados de duraciones reales en lugar de agregados en duraciones completas al minuto superior no requiere de mayores inversiones.

Al ser la tarifa de interconexión cobrada por los concesionarios a sus usuarios, y ser la medición de ésta pactada en tiempo real, así deberá ser cobrada al usuario, sin permitir de forma alguna el cobro a minutos redondeados, ya que sería una práctica abusiva y no justificada en contra del usuario.

Por lo anterior, esta Comisión considera que, con fundamento en todas y cada una de las disposiciones mencionadas con anterioridad, en la aplicación de las tarifas de interconexión por servicios de terminación conmutada en usuarios móviles ya sea bajo la modalidad "el que llama paga nacional" o "el que llama paga", Grupo Telefónica deberá calcular la contraprestación que los Solicitantes deberán pagarle, 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 período de facturación correspondiente, medidas en segundos, y multiplicar los minutos equivalentes a dicha suma, por la tarifa correspondiente.

(...)"

De lo anterior se desprende que la Resolución recurrida se encuentra determinada y fundada conforme a derecho, dado que con el cálculo con base en un pronóstico del uso real de la infraestructura de interconexión, los concesionarios pueden recuperar los costos en los que incurren para la prestación del servicio de interconexión.

Asimismo, desde un punto de vista económico, resulta eficiente que un concesionario de redes públicas pague por el uso sólo de la infraestructura en función de su utilización real, además de que no existe motivo, razón o circunstancia técnica alguna que impida que la terminación de llamadas provenientes de otro operador, recibidas en la red del operador móvil mediante enlaces de interconexión, sea facturada de acuerdo con su duración real, máxime cuando las modificaciones en un sistema de facturación, para cobrar agregados de duraciones reales en lugar de agregados en duraciones completas al minuto superior no requiere de mayores inversiones.

Es importante señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los amparos en revisión 426/2010 y 318/2011, indicó que la política pública adoptada por la Comisión en su momento de medir el tráfico de llamadas por redondeo en lugar de segundos, fue debidamente fundada y motivada al señalar en su momento que para mantener los beneficios que derivarán del ajuste gradual de la tarifa de interconexión, la modificación en la medición del tráfico en segundos debía hacerse gradualmente por ser un factor importante en la cuantificación de las contraprestaciones recibidas por los concesionarios móviles.

Agrega la Suprema Corte de Justicia de la Nación que cuando la Comisión, reconociendo que la finalidad última era hacer la medición de tráfico por segundo, indicó que en una política de reducción gradual de tarifas de interconexión para no afectar al mercado inclusive, para no crear una distorsión con otras empresas que estaban pagándolo de esa forma, se hizo gradualmente en esos años, para que finalmente se haga la medición por segundo.

Por tanto, la Resolución recurrida se encuentra debidamente fundada y motivada en la determinación de la medición de tráfico en segundos. Asimismo, en las consideraciones de esta Autoridad respecto a los primeros agravios del presente recurso de revisión se indicó la debida motivación relacionada con los cálculos llevados a cabo en el modelo de costos para determinar las tarifas de interconexión, por tanto resultan improcedentes los argumentos esgrimidos por la Recurrente.

- XVI. En relación con lo manifestado por la Recurrente en el agravio **DÉCIMO CUARTO**, en el que invoca que en la elaboración del Modelo de Costos se violó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues no fue objeto del proceso de mejora regulatoria ni se publicó debidamente en el DOF, contraviniendo lo dispuesto en los artículos 69 y demás relativos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es infundado.

Lo manifestado por la Recurrente es infundado, ya que si bien es cierto que el modelo de costos CITLP es una metodología como se reconoce en la Resolución Recurrída, no se emitió acto alguno en que se determinara que dicha metodología sería de aplicación general, por lo que no se actualizan los supuestos del artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Esto es, el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo prevé que los actos administrativo de carácter general, entre otros las metodologías deberán publicarse en el DOF para que produzcan efectos jurídicos, y conforme al Título Tercero A de la misma Ley, se observará el procedimiento de mejora regulatoria previo a la referida publicación.

En el caso, el modelo de costos CITLP empleado para la emisión de la Resolución Recurrída no fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, ya que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones ni siquiera emitió un acto administrativo, menos aún de carácter general en que determinara la observancia general de dicho modelo como parte de la motivación, sin que se haya pretendido que dicho acto tuviera una aplicación de carácter general, sino al caso concreto, es decir, el modelo de costos de interconexión móvil no constituye una norma jurídica general, sino un acto de la Administración que consigna directrices técnicas y económicas a utilizarse instrumentalmente en el esquema normativo que prevé su empleo y las condiciones conforme a las cuales debe operar, cuyo propósito es facilitar el uso de indicadores metodológicos referenciales para fijar las mencionadas tarifas atendiendo a lo previsto en las Reglas multicitadas.

Como consecuencia de lo anterior, es infundado que el Modelo de Costos incumple con la obligación establecida por los artículos 4, 69-A y demás relativos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues la Comisión Federal de Telecomunicaciones no emitió un acto administrativo de carácter general en que se aprobara dicho modelo de costos, ni se ordenó su observancia general.

- XVII. En relación con lo manifestado por la Recurrente en el agravio **DÉCIMO QUINTO**, en el que invoca que la Resolución Recurrída resulta ilegal, dado el vicio de incongruencia externa que adolece, pues con el modelo de costos que utiliza, determina tarifas de interconexión diversas para varios operadores, violando con ello los requisitos de debida fundamentación y motivación previstos en el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, es infundado.

La Resolución P/EXT/201010/492 correspondió a un procedimiento diverso del relacionado a la resolución recurrída, por lo que no es procedente entrar a su análisis en el presente recurso.

- XVIII. En relación con lo manifestado por la Recurrente en el agravio **DÉCIMO SEXTO**, en el que invoca que la Comisión se encontraba impedida para determinar tarifas de interconexión en el desacuerdo concluido en la Resolución, en virtud de que está infringiendo lo convenido en la cláusula de aplicación continua y vigencia, es infundado.

Lo manifestado por la Recurrente es infundado, ya que como ha quedado expuesto en la presente resolución, al estudiar el agravio DÉCIMO PRIMERO que hizo valer la Recurrente, en la Resolución Recurrída se analizaron e interpretaron las cláusulas 15.2 (Del convenio con Unefon) y 16.2 (Del convenio con Total Play) de los convenios de interconexión celebrados entre las Tercero Perjudicadas y la Recurrente, y se determinó que dichos pactos no impedían la actualización de los presupuestos previstos por el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

Asimismo, lo manifestado por la Recurrente es inoperante, puesto que no combate las consideraciones vertidas en la Resolución Recurrída sobre el particular, las que han quedado transcritas en la presente resolución al estudiar el agravio DÉCIMO PRIMERO que hizo valer la Recurrente.

- XIX. En relación con lo manifestado por la Recurrente en el agravio **DÉCIMO SÉPTIMO**, en el que invoca que la Comisión carece de facultades para ordenar la suscripción de un nuevo convenio de interconexión, es infundado.

Lo argumentado por la Recurrente es infundado e inoperante, conforme a lo determinado en la Resolución Recurrída sobre el particular, y que se cita a continuación:

"Al respecto, en términos del artículo 42 de la LFT, los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones tienen la obligación de interconectar sus redes y al efecto suscribir un convenio de interconexión en el que se contengan las condiciones y tarifas que regirán dicha interconexión.

Asimismo, como se mencionó en el inciso D) de la presente Resolución, de los convenios de interconexión suscritos entre las partes, se desprende lo siguiente:

"16.2 APLICACIÓN CONTINUA. (...)

En el entendido de que dichas contraprestaciones continuarán aplicándose hasta que, conforme a lo previsto por el Artículo 42 de la Ley, las partes celebren un nuevo convenio para continuar con la interconexión de sus redes." (Énfasis añadido).

De lo anterior, se desprende que las partes dejaron a salvo su derecho de suscribir un nuevo convenio de interconexión al concluir el plazo de vigencia inicial, sometiéndose a lo dispuesto por el artículo 42 de la LFT. En esta tesitura, es procedente la suscripción de un convenio de interconexión que refleje la tarifa de interconexión y su periodo de aplicación, determinados por la Comisión en la presente Resolución.

Asimismo, los argumentos de Grupo Telefónica respecto a que la celebración de los respectivos convenios de interconexión no constituye una condición de interconexión no convenida entre las partes resultan infundados por las consideraciones antes señaladas."

Asimismo, se advierte que el resolutivo segundo de la Resolución Recurrída no vulnera el principio contractual de la autonomía de la voluntad, puesto que como ha quedado expuesto en la presente resolución, al estudiar el agravio DÉCIMO PRIMERO agravio que hizo valer la Recurrente, en la Resolución Recurrída se analizaron e interpretaron las cláusulas 15.2 (Del convenio con Uefon) y 16.2 (Del convenio con Total Play) de los convenios de interconexión celebrados entre las Tercero Perjudicadas y la Recurrente, y se determinó que dichos pactos no impedían la actualización de los presupuestos previstos por el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones.

De lo anterior resulta que en el caso no se ordenó la terminación de facto y/o la cesación de efectos de las condiciones de interconexión y demás obligaciones contractuales que fueron convenidas entre las partes, sino que en los términos previstos en la Resolución Recurrída, "...las partes dejaron a salvo su derecho de suscribir un nuevo convenio de interconexión al concluir el plazo de vigencia inicial, sometiéndose a lo dispuesto por el artículo 42 de la LFT."

- XX. En relación con lo manifestado por la Recurrente en el agravio **DÉCIMO OCTAVO**, en el que invoca que la Resolución Recurrída carece de fundamentación y es objeto de una deficiente motivación, al declarar que la tarifa de facturación y

cobranza no es materia del desacuerdo de interconexión en virtud de que dicha tarifa forma parte de la tarifa que se cobra al usuario final, es infundado.

Los argumentos de la Recurrente son infundados, ya que en la Resolución Recurrída se **fundamentó y motivó** la determinación respecto de que la tarifa de facturación y cobranza no es materia del desacuerdo de interconexión en los siguientes términos:

“Con relación al argumento del sobreprecio aplicado por los Solicitantes a sus usuarios finales, esta Comisión sostiene que, con fundamento en los artículos 42, 60 y 63 de la LFT, únicamente pueden ser materia del procedimiento administrativo en que se actúa, las condiciones de interconexión no convenidas entre las partes, tal y como sucede con las tarifas de interconexión planteadas por los Solicitantes. No siendo materia del presente desacuerdo la determinación de las tarifas aplicables por concepto de facturación y cobranza, ya que éstas forman parte de la tarifa que cobra el concesionario al usuario final, de ahí que se regulen bajo el principio de libertad tarifaria, ante lo cual esta Comisión carece de facultades para su determinación.”

En este sentido, la Comisión fundó y motivó debidamente su determinación, toda vez que las tarifas aplicables por concepto de facturación y cobranza son establecidas por el concesionario fijo que determina el precio al público de conformidad con el principio de libertad tarifaria, de ahí que incluso dichas tarifas al usuario final sean sometidas para registro de esta Comisión en términos del artículo 60 de la LFT.

Lo anterior, se corrobora con el hecho de que mediante registro con número de folio 8886 de fecha 16 de noviembre de 2011, se inscribió en el Registro de Telecomunicaciones de la propia Comisión las tarifas aplicadas por Teléfonos de México, S.A.B. de C.V. respecto de las tarifas al público para llamadas bajo la modalidad “el que llama paga”. De ahí que resulte infundado el argumento hecho valer por la Recurrente.

- XXI. En relación con lo manifestado por la Recurrente en el agravio **DÉCIMO NOVENO**, en el que invoca que la Comisión debe resolver debidamente la objeción de documentos hecha valer por la Recurrente en el inicio del procedimiento y tomarla en consideración al momento de valorar las pruebas ofrecidas por las partes, es inoperante.

Lo argumentado por la Recurrente en el agravio en estudio es inoperante, ya que no precisa de manera concreta y puntual en qué forma sus objeciones de documentos hubieran variado el sentido de la Resolución Recurrída, por lo que sus manifestaciones son inoperantes por insuficientes.

Siendo aplicables por analogía los siguientes criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación, que al efecto señalan:

Época: Octava.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte: XI-Mayo

Página: 285

AGRAVIOS INSUFICIENTES, REVISION FISCAL. *No pueden considerarse como agravios las afirmaciones genéricas de que: La sentencia es infundada, no examina la resolución recurrida, la demanda o su contestación no atienden al resultado de algunas de las pruebas; u otras semejantes, si no se precisan las razones por las que así se considera ya que tales argumentaciones tan genéricas no demuestran la ilegalidad de la sentencia, ni atacan los fundamentos y razones en que se sustenta. SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.*

Revisión fiscal 8/93. McGraw Hill Interamericana de México, S. A. de C.V. 17 de marzo de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Raúl Solís Solís. Secretario: Pablo Rabanal Arroyo.

Época: Séptima.

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Parte: 12 Tercera Parte

Página: 70

AGRAVIOS INSUFICIENTES. *Cuando en los agravios aducidos por la Recurrente no se precisan argumentos tendientes a demostrar la ilegalidad de la sentencia, ni se atacan los fundamentos legales y consideraciones en que se sustenta el sentido del fallo, se impone confirmarlo en sus términos por la insuficiencia de los propios agravios.*

Volumen 1, pág. 131.

Amparo en revisión 7798/67. Comisariado Ejidal del Poblado "El Chauz", Municipio de Huacana, Michoacán. 17 de enero de 1969. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez. Volumen 4, pág. 141.

Amparo en revisión 1259/68. Raúl Chavira Flores. 14 de abril de 1969. 5 votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos. Volumen 4, pág. 141.

Amparo en revisión 8742/67. Laureano Treviño Treviño. 14 de abril de 1969. 5 votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos. Volumen 6, pág. 79. Amparo en revisión 6472/68. Esther Ceballos vda. de Buenrostro y coags. 26 de junio de 1969. 5 votos. Ponente: Jorge Iñárritu. Volumen 7 pág. 56.

Amparo en revisión 7532/68. Comisariado Ejidal del Poblado de San Miguel Eménguar, Mpio. de Salvatierra, Gto. 31 de julio de 1969. 5 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez. NOTA: Esta tesis también aparece en: Séptima Época, Tercera Parte: Volumen 14, pág. 21.

Amparo en revisión 3475/69. Isidoro López Medina y coags. 16 de febrero de 1970. Unanimidad de 4 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Volumen 14, pág. 21. Amparo en revisión 1111/68. Comisariado ejidal del Poblado de San Isidro, Coeneo, Estado de Michoacán. 20 de marzo de 1970. 5 votos Volumen 14, pág. 21. Amparo en revisión 1432/67. J. Paz Alejandro Moreno y acumulados. 27 de febrero de 1970. Volumen 13, pág. 41.

Amparo en revisión 46/69. Ferretería y similares, S. A. 8 de enero de 1970. Mayoría de 4 votos. Ponente: Pedro Guerrero Martínez. Volumen 13, pág. 41. Amparo en revisión 4005/69. Martha Eloisa Navarro de Lazano. 30 de enero de 1970. Unanimidad de 4 votos. Volumen 10, pág. 30. Amparo en revisión 2804/69. Poblado de "La Cañada", municipio de Villa del Carbón, Estado de México. 9 de octubre de 1969. 5 votos. Ponente: Jorge Iñárritu. Apéndice 1917-1985, Octava Parte, Común al Pleno y las Salas, tesis 40, pág. 65.

- XXII. En relación con lo manifestado por la Recurrente en el agravio **VIGÉSIMO**, en el que invoca que la Comisión carece de facultades para emitir determinaciones que afecten directa o indirectamente la existencia, validez, vigencia o exigibilidad de las condiciones de interconexión previamente convenidas entre la Recurrente y Las Tercero Perjudicadas, es infundado.

Lo argumentado por la Recurrente en el agravio en estudio es infundado, ya que constituye una reiteración de los agravios DÉCIMO PRIMERO y DÉCIMO SÉPTIMO, y que han sido estudiados en la presente resolución.

En ese orden de ideas, el resolutivo primero de la Resolución Recurrída no contraviene condiciones de interconexión que tuvieran previamente convenidas las partes, ni implica la violación de lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones, puesto que como se determinó en la Resolución Recurrída:

“ Como se desprende de lo anterior, las partes pactaron expresamente que el Convenio Unefon - Pegaso se extinguiría el 31 de diciembre de 2001, los Convenios Unefon - Norcel/Cedetel se extinguirían el 31 de diciembre de 2003 y el Convenio Total Play - Pegaso se extinguiría el 31 de diciembre de 2005. Sin embargo, también pactaron que al actualizarse la condición prevista en la cláusula de aplicación continua, en el sentido que si al concluir el plazo inicial de aplicación de dicho instrumento, si las partes continuaban siendo titulares de su red pública de telecomunicaciones concesionada por la Secretaría, las partes continuarían aplicando los términos y condiciones pactados en sus convenios.

No obstante lo anterior, también se estableció claramente en los mencionados convenios de interconexión, que las partes podrían acudir ante la Comisión para resolver cualquier desacuerdo de interconexión en términos del artículo 42 de la LFT, es decir, las partes expresamente dejaron a salvo su derecho de solicitar la intervención de la autoridad en caso de que no pudieran llegar a un acuerdo respecto de los términos y condiciones de la interconexión entre sus redes. Lo anterior, resulta lógico ya que asumir lo contrario sería tanto como obligar a las partes a quedar sujetas a términos y condiciones inamovibles que en un sector tan dinámico y competitivo como el de las telecomunicaciones puede resultar arcaico y anticompetitivo para el sector.

Tan es así, que en la cláusula de aplicación continua, se establece expresamente que para la celebración de los nuevos convenios las partes pueden utilizar el procedimiento contenido en el artículo 42 de la LFT, esto es, que de no llegar a un acuerdo en la celebración de los nuevos convenios, dentro de un plazo de 60 (sesenta) días contados a partir de que alguna de ellas lo solicite, la autoridad competente, en la especie, la Comisión, a solicitud de cualquiera de las partes resolverá sobre las condiciones que no hayan podido convenir.

En este orden de ideas, no resulta fundado y en consecuencia atendible lo señalado por Grupo Telefónica respecto a que no se actualiza la hipótesis normativa contenida en el artículo 42 de la LFT, en el sentido de que las tarifas de interconexión han sido previamente acordadas por las partes.

Por tanto, si bien en su momento operó el acuerdo para la aplicación continua términos, condiciones y contraprestaciones de los multicitados convenios, éstos tuvieron como vigencia la condición de la celebración de nuevos convenios de interconexión conforme al procedimiento establecido en el artículo 42 de la LFT. En este tenor, la petición formulada por los Solicitantes para acordar, entre otros temas, la tarifa de interconexión, consistieron en peticiones para acordar un nuevo convenio de interconexión y una vez transcurrido el plazo de 60 (sesenta) días establecido para tal efecto en la legislación aplicable, sin que las partes llegaran a un acuerdo, es que los Solicitantes requirieron la intervención de esta autoridad para resolver las condiciones que no acordaron para la interconexión de sus redes.

Por otra parte, es importante señalar que las partes en el Convenio Unefon - Pegaso, en los Convenios Unefon - Norcel/Cedotel y en el Convenio Total Play - Pegaso, reconocen expresamente la facultad que tiene la autoridad para resolver las condiciones de interconexión conforme a lo establecido en el artículo 42 de la LFT, al haber estipulado en los numerales 15.2 y 16.2, respectivamente, que la vigencia en la aplicación continua de los términos, condiciones y contraprestaciones está sujeta a la condición de la celebración de nuevos convenios conforme al procedimiento previsto en el precepto legal en cita.

En este sentido y dado el análisis efectuado, se desprende que los supuestos requeridos por el artículo 42 de la LFT se materializaron y es así que la Comisión tiene facultades para intervenir y resolver las condiciones de interconexión planteadas por los Solicitantes. Lo anterior, en concordancia con lo pactado por las partes en los numerales 15.2 y 16.2 del Convenio Unefon - Pegaso, de los Convenios Unefon - Norcel/Cedotel y del Convenio Total Play - Pegaso, en el sentido de que los referidos concesionarios continuarían aplicando los términos, condiciones y contraprestaciones hasta que conforme a lo previsto por el artículo 42 de la LFT, las partes celebren un nuevo convenio para continuar con la interconexión de sus redes.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante señalar que los artículos 9-A fracción X y 42 de la LFT facultan lisa y llanamente a la autoridad para determinar las condiciones de interconexión que no hayan podido convenir dos o más concesionarios, cuando éstas no han sido pactadas expresamente en algún convenio, o se refieren como en el caso que nos ocupa a un periodo diferente al convenio.”

Por lo que se refiere al argumento de la Recurrente que construye con base en la cláusula 4.1.2. de los convenios de interconexión invocados, es infundado, pues si bien aduce que se pactó que las nuevas tarifas que en su caso se establezcan, para ser aplicadas y/o pagadas entre sí, deberán contenerse en una "resolución administrativa o judicial", y pretende negar la actualización de ese supuesto, resulta que la Resolución Recurrída si constituye una resolución administrativa, aunque la misma haya sido impugnada.

XXIII. En relación con lo manifestado por la Recurrente en el agravio **VIGÉSIMO PRIMERO**, en el que invoca en la Resolución Recurrída se omite indebidamente resolver el planteamiento relacionado con la determinación de la tarifa de terminación en la red local fija de las Tercero Perjudicadas, es infundado.

Al respecto, de conformidad con lo dispuesto por la fracción IV, del artículo 91, de la LFPA esta autoridad resolutoria se encuentra facultada para modificar la resolución impugnada y resolver la tarifa de interconexión que la tercero perjudicada debe cobrar a la Recurrente, respecto de la terminación de llamadas en la red local fija, en virtud que de las constancias que obran en autos efectivamente se desprende que en el escrito por el que la Recurrente da respuesta a la solicitud de desacuerdo de interconexión promovido por la tercero perjudicada de fecha 24 de enero de 2012, la Recurrente señaló de manera textual como una condición no convenida entre las partes la siguiente:

*1) En el supuesto sin conceder que esa Comisión proceda a la determinación de un tarifa de terminación conmutada en la red móvil de mis representadas, no obstante todo lo manifestado en el presente escrito y que, en particular, ya se encuentra fenecida la temporalidad sobre la cual Unefon solicita se aplique, **la Cofetel deberá entonces determinar también la tarifa de terminación en la red local fija de esa última**, lo que debe hacerse en base a lo establecido en la regla Novena Transitoria de las RdSL, aplicable a dicho concesionario por su calidad de operador local fijo.*

Por lo anterior, en la respuesta a la solicitud de desacuerdo de interconexión de fecha 24 de enero de 2012, se plantean por parte de la Recurrente los términos y condiciones que no pudo convenir con la tercero interesada, consistentes en:

1. Tarifa de interconexión por terminación en la red local fija de Unefon aplicable al 2011.

Asimismo, el artículo Sexto Transitorio del Decreto de la LFTyR establece que la atención, trámite y resolución de los asuntos y procedimientos que hayan iniciado previamente a la entrada en vigor de la LFTyR, se realizará en los términos establecidos en el artículo Séptimo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de telecomunicaciones, publicado en el DOF el 11 de junio de 2013.

Por lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo Séptimo Transitorio del Decreto, el cual establece que los procedimientos iniciados con anterioridad a la integración del Instituto continuarán su trámite ante este órgano en términos de la legislación aplicable al momento de su inicio; el Instituto resulta competente para emitir la presente resolución que determina las condiciones de interconexión no convenidas entre

concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones en términos del artículo 42 de la abrogada Ley Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, la "LFT").

Consideraciones del Instituto.

En primer término, como se estableció en el presente agravio, queda debidamente acreditado el inicio de negociaciones entre la Recurrente y la tercero interesada. Asimismo, quedó establecida la condición de interconexión no convenida entre las partes, se aclara que la tarifa de interconexión por servicios de terminación fija sólo aplica para las redes de la tercero perjudicada, ya que la Recurrente no cuenta con una red local fija.

En este sentido, con la finalidad de determinar la tarifa de interconexión por servicios de terminación fija de las redes fijas de Unefon, este Instituto considera que a fin ejercer las facultades conferidas específicamente en los artículos 7 fracción II, 9-A fracción X y 42 de la LFT en el sentido de promover y vigilar la eficiente interconexión entre las redes públicas de telecomunicaciones y resolver las condiciones que en materia de interconexión no hayan podido convenirse entre los concesionarios, se debe de estar a lo indicado por la Regla Novena Transitoria de las RdSL, la cual es del tenor siguiente:

"(...)

***NOVENA.** En caso de que las partes no logren acordar dentro del término establecido por la Ley las condiciones de interconexión entre sus redes, incluyendo aquellas relativas a las tarifas por las diferentes funciones de interconexión que han sido establecidas por las presentes Reglas, la Comisión resolverá las condiciones que no hayan podido convenirse.*

En tal caso y tratándose de tarifas por llevar a cabo la función de terminación conmutada entre redes autorizadas para prestar el servicio local fijo, la Comisión resolverá, después de analizar las posiciones y elementos aportados por las partes, sobre el establecimiento de tarifas que permitan recuperar el costo incremental promedio de largo plazo y los costos comunes atribuibles a dicha función que se determinen utilizando bases internacionalmente reconocidas, de tal forma que se promueva una sana competencia entre los prestadores del servicio local, a efecto de que éste se preste con mejores precios, diversidad y calidad en beneficio de los usuarios."

Para lo cual, es necesario que el Instituto considere utilizar en el cálculo de las tarifas de interconexión el resultado de obtener la evaluación de los costos de terminación de las redes del servicio local fijo a través de un modelo de costeo.

Al respecto, este Instituto considera que en un principio las redes de telecomunicaciones estaban principalmente destinadas a ofrecer servicios de voz por lo que se diseñaron tomando en cuenta el establecimiento de conexiones (canales) bajo ciertas características.

Sin embargo, el avance tecnológico ha permitido cambiar las características de los equipos de transmisión y de conmutación, lo que ha llevado a que las empresas puedan ofrecer nuevos servicios como son la transmisión de datos, de audio, de video, de videoconferencias, entre otros.

Cabe mencionar que los servicios de telecomunicaciones constituyen uno de los instrumentos más estratégicos de una sociedad moderna, derivado que se han constituido como un servicio esencial para la mejora de la eficiencia y productividad económica y un elemento cada vez más presente en la actividad diaria de las personas a nivel laboral, social y educativo.

El auge en el servicio de Internet y del servicio móvil, han modificado los hábitos y el comportamiento de comunicarse y relacionarse entre los consumidores, como es el caso del aumento de compra de bienes y servicios de manera electrónica (online). Asimismo se ha facilitado una mayor eficiencia de los procesos productivos, aspecto, este último, básico para competir en un mundo globalizado.

En este sentido, los concesionarios buscan implementar la infraestructura necesaria que le permita satisfacer las necesidades y características de los servicios de telecomunicaciones demandados por los usuarios y su potencial de nuevos servicios mediante el despliegue de redes de nueva generación y el desarrollo de servicios innovadores. Estas nuevas redes y servicios se soportan con el Protocolo de Internet (IP, por sus siglas en inglés), tecnología de conmutación de paquetes que está reemplazando a la técnica de conmutación de circuitos, implementada en la mayor parte de las redes hasta hace algunos años.

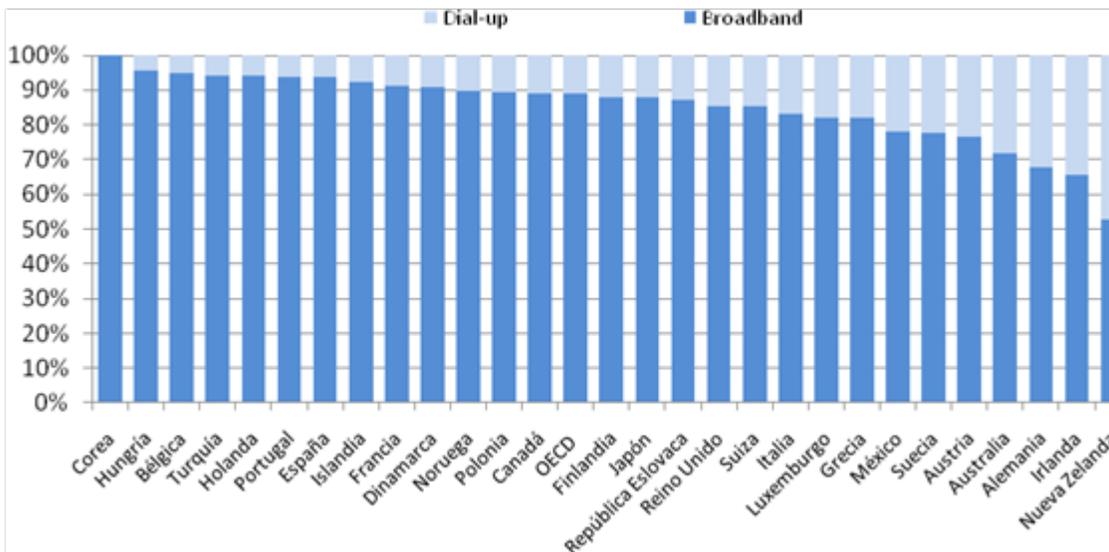
Aunque en el pasado los procesos de renovación de las redes han sido lentos, el actual entorno competitivo acelera el fenómeno de la evolución hacia IP. Esto es en gran parte, porque la tecnología se ha ido adaptando, en mayor medida, a las necesidades de los usuarios, además de que en el mediano plazo permite menores costos operativos y unas inversiones en capital razonables, derivado principalmente a que los proveedores de equipos al vender los mismos, a un mayor número de empresas que utilizan dicha tecnología, permite ofrecer los mismos a precios más accesibles.

Una de las características que se observan con la evolución del mercado del servicio de datos, es la creciente demanda por contar con un acceso que les permita conectarse a la red de datos a mayores velocidades lo que implica mayor capacidad de transmisión de las redes.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en lo sucesivo, la “OECD”) identifica un cambio importante en la demanda de acceso a internet por medio de conexiones a través de la línea telefónica (dial-up) hacia conexiones de banda ancha, en donde el año 2005 el promedio representaba el 40 por ciento de las conexiones dial up, y dos años más tarde éstas representaban el 10 por ciento³⁶.

GRÁFICA 1

PARTICIPACIONES DE DIAL-UP Y BANDA ANCHA DEL TOTAL DE CONEXIONES DE INTERNET, DICIEMBRE DE 2007



Fuente: OECD, <http://dx.doi.org/10.1787/620650283640>

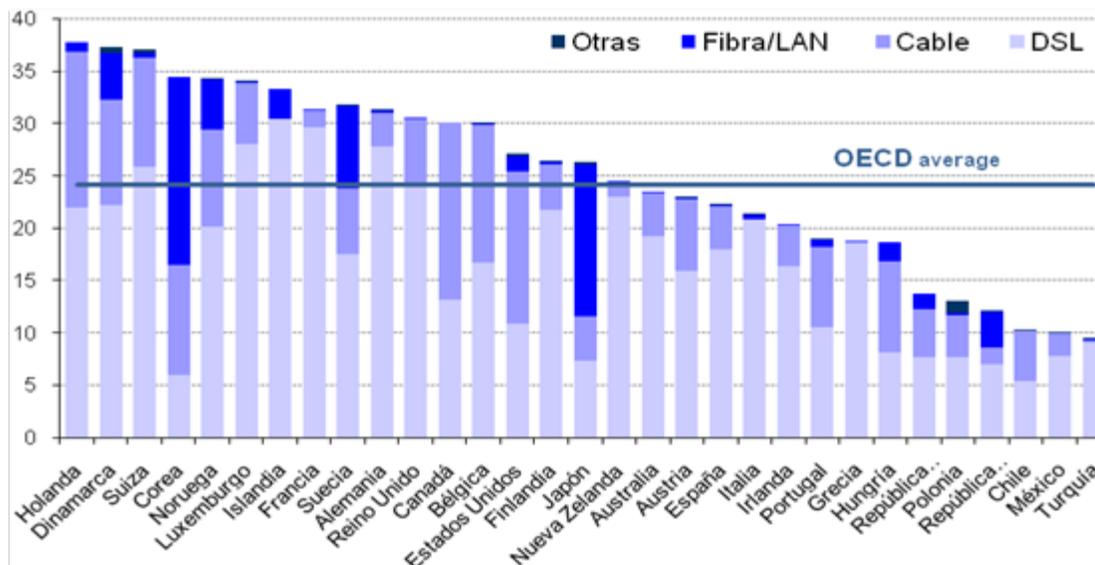
Los servicios de acceso de banda ancha han madurado y se han desarrollado de manera considerable, la OECD reportaba en el 2009 que la cobertura del servicio de Internet utilizando tecnología DSL (*Digital Subscriber Line*) era mayor al 90 por ciento en 22 de los 30 países que pertenecen a dicha organización.

³⁶ OECD, *Communications Outlook*, 2009.

La anterior tendencia se observa también en la penetración que el servicio de banda ancha fija ha adquirido en los diferentes países, llegando a alcanzar niveles mayores al 30 por ciento; siendo la tecnología DSL la predominante en la mayoría de los países, lo que ha permitido a gran parte de la población acceder a servicios de datos.

GRÁFICA 2

OECD SUSCRIPCIONES DE BANDA ANCHA FIJA POR CADA 100 HABITANTES POR TECNOLOGÍA, JUNIO 2010

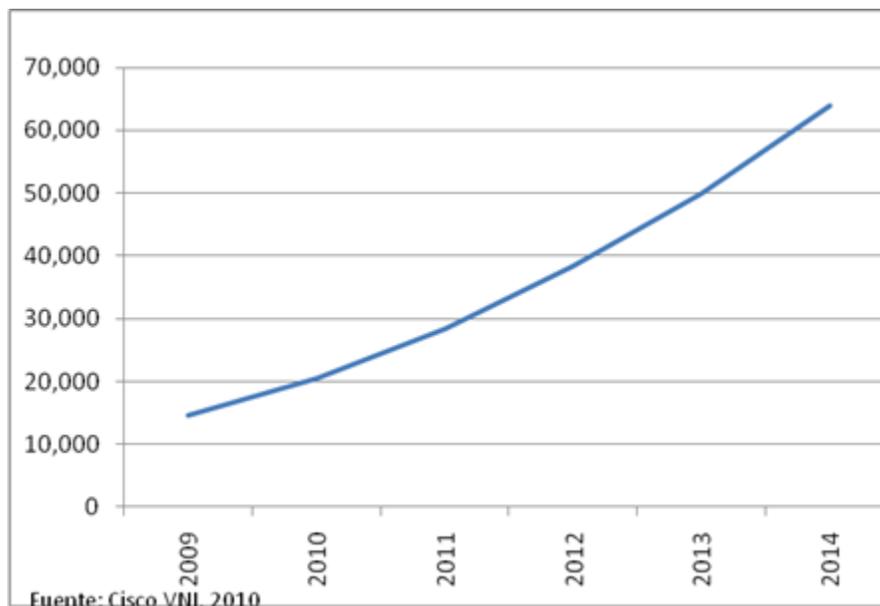


Fuente: www.oecd.org/sti/ict/broadband

Como se ha señalado anteriormente, el avance tecnológico, en el sector telecomunicaciones, ha permitido que las redes de telecomunicaciones presten nuevos servicios en adición a los de voz, tales como son los servicios de datos, incluyendo los de acceso a Internet. De hecho el tráfico de Internet a nivel mundial ha crecido aceleradamente en los últimos años (ver Gráfica 3) e incluso hoy representa una mayor proporción del tráfico total de las redes que el tráfico de voz tradicional.

GRÁFICA 3

TRÁFICO IP TOTAL (Petabites por mes)

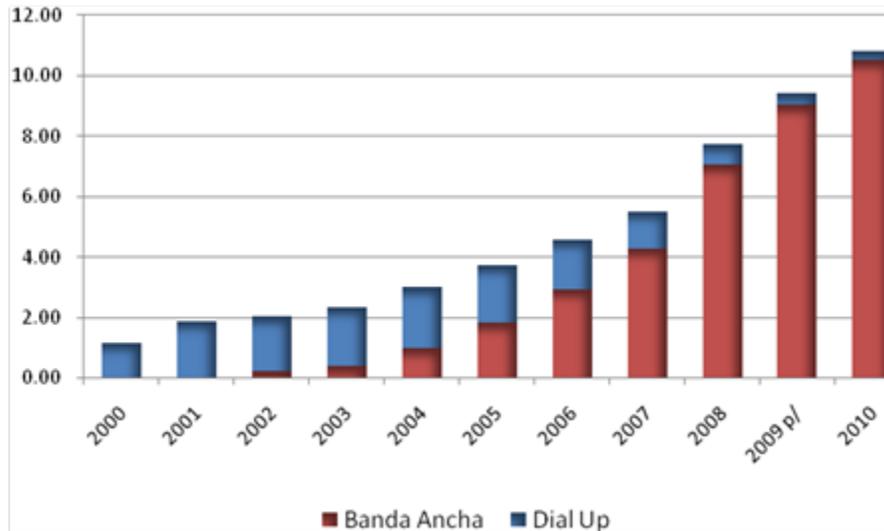


Cabe señalar que México no ha sido ajeno a esta tendencia de crecimiento en la demanda de servicios de datos a mayores velocidades, ya que se observa que en los últimos años se ha incrementado de manera importante el número de usuarios del servicio de internet, disminuyendo en importancia el acceso a través de la línea telefónica tradicional (Dial-Up) hasta el punto en que en la actualidad éste tipo de accesos representan menos del 1 por ciento del total, por lo que en la práctica se observa un cambio en la orientación de los usuarios hacia la utilización de las redes fijas de telecomunicaciones principalmente para el servicio de datos.

En este sentido, en un mercado competitivo, las empresas de telecomunicaciones buscarán satisfacer la demanda y por ende adecuar sus redes de forma tal que les permita prestar diferentes servicios como es el servicio local, el servicio de larga distancia, servicios de datos, entre otros.

GRÁFICA 4

SUSCRIPCIONES DE ACCESO A INTERNET POR CADA 100 HABITANTES

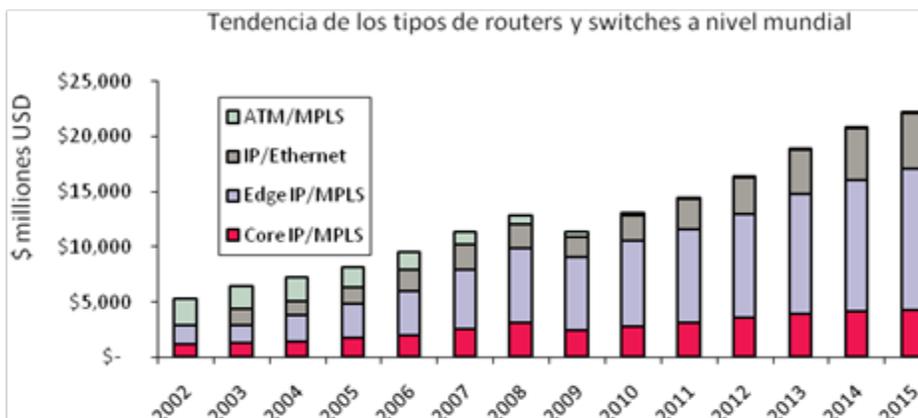


Fuente: Cofetel

Esta tendencia hacia un mayor tráfico de datos ha propiciado que las redes de telecomunicaciones busquen una mejora en las tecnologías de que permitan un uso más eficiente de la red; es por ello que las tecnologías de conmutación de paquetes se han desplazado desde una tecnología ATM (*Asynchronous Transfer Mode*) a tecnología IP. Este proceso de migración se ha visto reflejado en el creciente nivel de ventas de los equipos de red que utilizan esta tecnología, tal como se muestra en la Gráfica 5. Por el contrario, los equipos basados en otras tecnologías de conmutación de paquetes que no se transmiten bajo protocolo IP, como es la ATM, han disminuido constantemente y actualmente representan tan sólo un 2 por ciento de las ventas totales de equipos a nivel mundial.

GRÁFICA 5.

INGRESOS POR LA VENTA DE EQUIPO DE TRANSMISIÓN Y CONMUTACIÓN A NIVEL GLOBAL



	Core IP/MPLS	Edge IP/MPLS	IP/Ethernet	ATM/MPLS	Total
2002	\$1,194	\$1,683	\$76	\$2,409	\$5,362
2003	\$1,292	\$1,679	\$1,431	\$2,096	\$6,498
2004	\$1,482	\$2,318	\$1,330	\$2,128	\$7,259
2005	\$1,793	\$3,036	\$1,496	\$1,880	\$8,205
2006	\$1,962	\$4,031	\$1,972	\$1,601	\$9,566
2007	\$2,574	\$5,364	\$2,304	\$1,144	\$11,386
2008	\$3,111	\$6,842	\$2,181	\$786	\$12,920
2009	\$2,425	\$6,626	\$1,843	\$458	\$11,352
2010	\$2,814	\$7,765	\$2,308	\$256	\$13,143
2011	\$3,194	\$8,423	\$2,765	\$140	\$14,522
2012	\$3,568	\$9,475	\$3,249	\$92	\$16,384
2013	\$3,936	\$10,878	\$3,953	\$50	\$18,817
2014	\$4,160	\$11,928	\$4,625	\$25	\$20,738
2015	\$4,248	\$12,832	\$5,030	\$5	\$22,115
CAGR '09-15	9.80%	11.60%	18.20%	-52.90%	11.80%

Fuente: Ovum, "Network Infrastructure: Service provider switching and routing", 24 de agosto de 2010

La migración de las redes de telecomunicaciones a tecnologías IP ha estado impulsada por los beneficios que representa para los operadores su implementación. La tecnología IP ha implicado una reducción en los costos de prestación de servicios de telecomunicaciones. Por un lado el uso de la tecnología IP ha permitido reducir los costos unitarios de los operadores debido a que ha hecho posible la prestación de múltiples servicios a través de una sola red, repartiendo así los costos fijos entre un mayor número de servicios.

México no ha sido la excepción respecto a la tendencia de que las redes migren a nuevas tecnologías, por lo que los operadores han estado migrando a tecnologías IP. Incluso desde 2007 los operadores ofrecen servicios de telefonía IP a usuarios finales.

Adicionalmente, el cambio en el diseño de las redes públicas de telecomunicaciones para soportar la oferta de nuevos servicios, se puede observar considerando los desarrollos que se han dado en las redes instaladas en México; a manera de ejemplo Teléfonos de México, S.A.B. de C.V. (en lo sucesivo "Telmex") en el "Reporte Anual presentado de acuerdo a las disposiciones de carácter general aplicables a las emisoras de valores para el año terminado el 31 de diciembre de 2010³⁷", ante la Bolsa Mexicana de Valores, señala lo siguiente:

"Red

Gracias a la gran capacidad técnica y de cobertura que brinda su red, TELMEX ofrece la más amplia gama de servicios avanzados de telecomunicaciones, que incluyen transmisión de voz, datos y video, acceso a Internet y soluciones integrales para todos los segmentos del mercado de las telecomunicaciones; desde telefonía pública, rural, residencial, atención a pequeñas y medianas empresas, hasta grandes corporativos nacionales e internacionales.

Nuestra red de fibra óptica que al cierre de diciembre del 2010 alcanzó 112,570 kilómetros de cables, conecta a las principales ciudades de la República Mexicana y nos da la capacidad potencial de alcanzar a más del 90% de la población. Adicionalmente tiene conexiones directas por cables submarinos con 28 países.

Nuestra red incluía 15.6 millones de líneas locales fijas facturadas al cierre de diciembre de 2010, registrando un decremento del 1.8% con respecto al cierre de 2009.

Nuestra red de telecomunicaciones está formada por cinco grandes componentes: la red de acceso, que incluye el acceso al usuario final, ya sea por cable de cobre, fibra óptica o enlaces inalámbricos; la red de conmutación, que realiza el control de las comunicaciones telefónicas y servicios avanzados; la red de transporte, que transmite la información entre los nodos de nuestra red; la red convergente, que permite proveer servicios integrados de voz, datos y video a través de una plataforma común basada en IP, y la red de gestión, que nos permite verificar el desempeño de nuestras redes y servicios en tiempo real.

³⁷ http://www.telmex.com/mx/corporativo/pdf/pt_descarga.jsp?a=reporteBMV2010.pdf, disponible mayo de 2011.

Red de acceso

Nuestra red externa de cobre puede ser utilizada no sólo para servicios telefónicos convencionales, sino también para servicios de banda ancha a través de tecnologías digitales como el ADSL2+ (Asymmetric Digital Subscriber Line 2 Plus) la cual permite que las líneas telefónicas operen con velocidades de alrededor de 20 Mbps y VDSL 2 (Very High Speed Digital Subscriber Line versión 2) que permite velocidades de 20 Mbps o mayores. Hemos incrementado la velocidad de acceso de nuestros clientes de Internet y actualmente ya estamos ofreciendo servicios de Internet de hasta 20 Mbps a nuestros clientes residenciales.

El acceso por fibra óptica está disponible a nuestros clientes corporativos para proporcionarles servicios múltiples de banda ancha, y es cada vez mayor para nuestros clientes residenciales con soluciones robustas y altamente confiables. Ofrecemos servicios dedicados con velocidades desde 64 kbps hasta 1 Gbps y estamos incorporando servicios de N x 1 Gbps y 10 Gbps; usando conexiones convencionales y también Ethernet.

Para nuestros clientes residenciales utilizamos fibra óptica bajo los esquemas de "Fibra hasta el Distrito" y "Fibra hasta los desarrollos residenciales" también conocida como "Fibra al Edificio", como parte de nuestra estrategia de extender la fibra óptica y reducir la longitud del par de cobre, para incrementar el ancho de banda a nuestros clientes.

En la segunda mitad de 2010 iniciamos el despliegue de la fibra óptica en un escenario de penetración hasta el sitio del cliente (fibra hasta la casa o FTTH, por sus siglas en inglés). Esto nos ha permitido ofrecer el acceso a Internet y toda una gama de nuevos servicios de banda ancha a velocidades de 20 Mbps o mayores desde la primera mitad de 2011. La fibra óptica en conjunto con la tecnología GPON (Gigabit Passive Optical Network) nos permitirá paulatinamente reemplazar nuestra infraestructura de cobre con fibra óptica.

El acceso inalámbrico está soportado por plataformas de radios de acceso directo y acceso múltiple, sistemas WLL (Wireless Local Loop), sistemas Wimax así como por sistemas satelitales con los cuales se da cobertura a clientes geográficamente distantes de nuestra infraestructura de fibra óptica.

Red de conmutación

La comunicación de voz es controlada por centrales telefónicas digitales locales y de larga distancia que cuentan con altos niveles de redundancia y esquemas para compartir la carga, lo que permite proporcionar una gran calidad de servicio. También contamos con una plataforma avanzada de red inteligente que hoy en día mantiene operando cerca de 50 aplicaciones y servicios de valor agregado. Esta plataforma es capaz de implementar nuevos servicios y aplicaciones en corto tiempo y con altos niveles de confiabilidad. Como una evolución de nuestra red de conmutación, contamos con una plataforma centralizada de control de sesiones basada en el modelo del IMS (IP Multimedia Subsystem) cuyo objetivo es ofrecer servicios multimedia a nuestros clientes.

Red de transporte

En 2010 consolidamos el despliegue nacional de equipos de transporte con tecnología Carrier Ethernet, lo que nos permite contar con una solución de transporte pura y altamente eficiente para servicios basados en protocolo de Internet (IP) y Ethernet, consolidando una plataforma convergente "All IP" para soportar el crecimiento de la multimedia. Esta red es la extensión natural de la red IP/MPLS desde el corazón de nuestra infraestructura hacia las instalaciones de nuestros clientes.

Nuestra red de transporte está respaldada por "anillos" ópticos, siendo totalmente redundante. Cuenta con equipos SDH (Synchronous Digital Hierarchy) y SDH de nueva generación que permiten recuperar automáticamente la red en menos de 50 milisegundos en caso de falla e incrementar el ancho de banda progresivamente

Con el objeto de aumentar la capacidad de transmisión de nuestra red óptica también utilizamos DWDM (Dense Wavelength Division Multiplexing) que envía señales de luz de diferentes longitudes de onda para alcanzar capacidades de hasta 400 Gbps en un sólo par de fibras ópticas, lo cual es equivalente a manejar más de 4.8 millones de conversaciones telefónicas simultáneamente.

Hemos introducido tecnologías de conexión óptica automática, que nos permiten enlazar las señales transmitidas por fibra con una mayor eficacia en la red.

Nuestra red digital de microondas se utiliza como respaldo de una parte de nuestra red de fibra óptica y como medio de transmisión en áreas rurales y pequeñas poblaciones, en donde no es económicamente viable conectar con fibra óptica.

Red convergente

Parte de nuestra red central está conformada bajo una arquitectura de Nueva Generación (NGN, Next Generation Network), que opera utilizando un formato de conmutación de paquetes de información y permite controlar centralmente la creación de servicios de manera independiente al tipo de conexión. Esta red es administrada centralmente a través de una infraestructura de gestión de servicios enfocada a satisfacer las necesidades de nuestros clientes.

Ofrecemos servicios IP a través de una plataforma convergente IP/MPLS de alta capacidad y alto rendimiento. Esta plataforma complementa nuestra red de transporte y nos permite expandir nuestra red central con enlaces de hasta 10 Gbps, con redundancia y cobertura nacional e internacional. La tecnología utilizada en nuestra red proporciona la flexibilidad necesaria para ofrecer velocidades de acceso que van de los 64 Kbps a los 155 Mbps para redes privadas multiservicios.

La capacidad de nuestra red IP permite la diferenciación de servicios integrados de voz, datos y video. Esta característica nos permite proveer de manera eficiente una amplia variedad de servicios, como acceso a Internet residencial y corporativo, redes privadas virtuales, voz sobre protocolo de Internet (VoIP), acceso inalámbrico y aplicaciones multimedia.

Red de gestión

Monitoreamos continuamente el desempeño de nuestra red (niveles de tráfico y enrutamiento) a través de una plataforma centralizada de gestión y centros especializados, que operan durante las 24 horas los 365 días del año. Esta plataforma facilita la expansión geográfica y la implantación rápida de sistemas de red, y nos permite cumplir con los niveles de servicio requeridos por nuestros clientes corporativos.

Durante 2010, con el objeto de tener consistencia con la evolución de las telecomunicaciones hacia la Red de Nueva Generación y asegurar la continuidad del servicio, integramos nuestro modelo de gestión operativa, reforzamos la operación centralizada de la gestión y consolidamos un enfoque de atención a nuestros clientes.”

De lo antes expuesto, este Instituto considera que en México se han desarrollado redes fijas de telecomunicaciones que operan con la mejor tecnología disponible a nivel mundial, en el sentido de que se encuentran diseñadas con base en una plataforma centralizada de conmutación de paquetes bajo el protocolo IP, que le permite explotar de manera eficiente la infraestructura instalada, mediante prestación de múltiples servicios bajo la misma red alcanzando con ello economías de escala y de alcance.

El objetivo que persigue la autoridad regulatoria a través de los modelos de costos es valorar el precio de un determinado servicio tal como lo haría un mercado competido. Es decir, la autoridad utilizando un enfoque económico en los modelos de costos, busca replicar las condiciones que prevalecerían en un mercado competido maximizando así el bienestar social. El precio determinado por un mercado competido tiene la característica que permite a las empresas recuperar exclusivamente los costos corrientes en que incurriría una empresa eficiente.

La razón por la cual los mercados compensan a las empresas por sus costos corrientes se debe al hecho de que si una empresa fijara sus precios con base en sus costos históricos, cuando los costos corrientes de proveer el mismo servicio son menores, sería rentable para una nueva empresa entrar al mercado ofreciendo precios más bajos, lo que obligaría a la empresa establecida a bajar sus precios para evitar perder clientes. Es decir, el mercado actuaría como mecanismo para alinear el precio de los servicios a sus costos corrientes.

Adicionalmente, los mercados compensan a las empresas por los costos en que incurriría una empresa eficiente, lo que no necesariamente implica compensar por los costos históricos. Por ejemplo, si una empresa incurriera en ineficiencias, ya sea por una deficiente administración que propicie costos de operación más elevados o por malas estrategias de inversión, sería rentable para una nueva empresa entrar al mercado y ofrecer los mismos servicios mediante costos más bajos, lo que obligaría a la empresa establecida a reducir sus precios para evitar perder participación de mercado. Es decir, el mercado actuaría como mecanismo para

alinearse el precio de los servicios a los que ofrecería una empresa eficiente, promoviendo a su vez que las empresas participantes en el mercado busquen ser más eficientes en su operación y en sus decisiones de inversión.

El uso de un enfoque económico en los modelos de costos es particularmente relevante en el sector de telecomunicaciones en razón de que los precios de los insumos de las redes han mostrado una tendencia decreciente a través del tiempo, reflejo del constante avance tecnológico. En este contexto, utilizar un enfoque contable o histórico propiciaría que la autoridad sobrestimara los costos corrientes del servicio de interconexión al no considerar las reducciones en el precio de mercado de los insumos. En el pasado se ha encontrado evidencia de que el valor contable de los activos de las empresas telefónicas guarda poca relación con su valor corriente o de mercado. Por ejemplo, en 1987 se estimó que el valor en libros de las inversiones realizadas por el Sistema Bell en los Estados Unidos excedía su valor de mercado en más de 25 mil millones de dólares. El enfoque económico en los modelos de costos evita este problema al evaluar los costos corrientes.

Por otra parte, en mercados con elevadas barreras de entrada, como sucede en el sector telecomunicaciones, las empresas establecidas en el mercado tienen la posibilidad de incurrir en ineficiencias por un periodo de tiempo considerable, ya que no enfrentan el riesgo latente de entrada de nuevos competidores al mercado. En estos casos el uso de un enfoque económico es más adecuado, ya que un enfoque contable permitiría que los operadores trasladaran sus ineficiencias a los demás operadores a través de la tarifa de interconexión y no induciría a los primeros a eliminar sus ineficiencias, lo cual se traduciría en mayores tarifas a los usuarios finales.³⁸

Adicionalmente, el enfoque contable en los modelos de costos presenta el problema que la información requerida para el desarrollo de los modelos es generada por los propios operadores y por tanto sujeta a manipulación. Por lo que, aún cuando las empresas establecidas en el mercado construyeran y operaran una red de telecomunicaciones de manera eficiente, existe el riesgo de que estas empresas presenten a la autoridad información contable que sobrestime sus costos.

La aplicación del enfoque económico en los modelos de costos es consistente con la manera en que las empresas evalúan sus proyectos de inversión. Las decisiones de inversión de las

³⁸ Por ejemplo, la Comisión Europea recomienda "que la evaluación de la eficiencia de los costes se base en costes corrientes y en la utilización de un modelo ascendente que emplee los costes incrementales prospectivos a largo plazo (LRIC) como metodología de costes pertinente."

empresas no dependen de sus costos históricos sino de los costos actuales o de mercado, así como de aquellos en los que espera incurrir en un futuro. Incluso, un inversionista tiene incentivos a invertir en activos que se deprecian en su valor por la innovación tecnológica porque dicha inversión le permitirá obtener ganancias mayores a su costo.

Existe evidencia empírica que muestra que la aplicación de un enfoque económico en la determinación de tarifas de interconexión en el sector telecomunicaciones es plenamente consistente con un entorno de fuertes inversiones. Por ejemplo, tal fue el caso de los niveles de inversión observados en los Estados Unidos de América en los años inmediatamente posteriores a la publicación de la reforma a la Ley de Telecomunicaciones en 1996, la cual estableció que los precios de los elementos desagregados de la red de las empresas establecidas debían evaluarse a costos económicos. En los cuatro años subsecuentes a la aplicación de esta política, las inversiones de los nuevos entrantes alcanzaron los 55 mil millones de dólares, mientras que las de las empresas establecidas se incrementaron en 100 mil millones de dólares en ese mismo plazo.³⁹

La tecnología más eficiente actualmente para que una empresa preste múltiples servicios de telecomunicaciones y satisfacer la creciente demanda de datos es la basada en el Protocolo de Internet (o IP por sus siglas en inglés), por lo que la red considerada en el Modelo de Costos de la Autoridad está basada en esta tecnología. El uso de tecnología IP en el Modelo de Costos es consistente con el enfoque económico descrito anteriormente que busca evaluar los costos corrientes de un operador eficiente.

Por el contrario, el uso de un modelo de costos que considere una red tradicional (TDM) llevaría a la Autoridad a incorporar ineficiencias en las tarifas de interconexión que finalmente serían trasladadas por los concesionarios a los usuarios finales en la forma de mayores tarifas y retrasaría la adopción de nuevas tecnologías por parte de los concesionarios.

Asimismo, considerar una red basada en tecnología de conmutación ATM no sería consistente con obtener los costos corrientes o de mercado, ya que la demanda de estos equipos se ha reducido considerablemente, como lo muestra la Gráfica 5.

La escala eficiente o de mínimo costo de una red de telecomunicaciones está vinculado con la presencia de economías de escala, es decir cuando el costo promedio unitario por la prestación de servicios disminuye a medida que el tamaño de la red crece. La existencia de

³⁹ Supreme Court of the United States (2001), "Verizon Communications vs. Federal Communications Commission", Opinion of the Court, p.46.

economías de escala en el sector se debe al hecho que la instalación y operación de una red requiere de costos fijos elevados.

Al respecto, si bien la Comisión Europea señaló en su recomendación de mayo de 2009⁴⁰ que las redes alámbricas pequeñas pueden alcanzar escalas eficientes en ciertas zonas geográficas, esto se debe al hecho de que en Europa la regulación obliga al operador con poder sustancial de mercado a arrendar su infraestructura de acceso a sus competidores, situación que no aplica para el caso de México.

Con base en lo anterior, el Modelo la Autoridad considera que la escala eficiente es aquella que tiene la red principal de telecomunicaciones de telefonía fija en el país.

De tal manera, se utilizara para la determinación de la tarifa de interconexión, un modelo de costos ascendentes o ingenieriles (*Bottom-Up*), el cual se desarrolla con información de parámetros técnicos que son utilizados por los ingenieros en la construcción de las redes de telecomunicaciones para la prestación de los servicios demandados por los usuarios.

El Modelo calcula los costos sensibles al tráfico (en lo sucesivo, "CST"), entendiéndose como aquellos que varían con el nivel de la actividad que los genera. Por ejemplo, el número de elementos de red necesarios para la conmutación de tráfico de voz y datos depende del volumen de uso en esa red. En la medida que aumenta el tráfico, es necesaria más capacidad de conmutación que debe ser instalada.

No se incluyen los costos no sensibles al tráfico (en lo sucesivo, "CNST"). Entendiéndose este tipo de costos como los que se generan por una actividad pero que no varían con el nivel de esa actividad. El excluir CNST se debe a que por razones de eficiencia económica los CNST, como la red de distribución al abonado local, deben ser recuperados a través de cargos fijos. En el mismo tenor, los costos de la infraestructura de transporte utilizada en forma exclusiva por algunos usuarios, deben ser recuperados a través de cargos fijos, ya que éstos son CNST.

El Modelo identifica los costos incrementales totales de largo plazo del servicio (en lo sucesivo, "CITLPS"), esto es, todos los costos fijos y variables directamente asociados a la provisión de los servicios de interconexión por parte de la empresa.

El diseño de la red está basado en una empresa hipotética que presta servicios de voz y datos, y que por lo tanto debe de elegir aquella tecnología que permita en satisfacer la demanda

⁴⁰ EUROPEAN COMMISSION (2009), "Commission Recommendation on the Regulatory Treatment of Fixed and Mobile Termination Rates in the EU", European Commission, Brussels.

de servicios de telecomunicaciones en el horizonte de tiempo considerado por el modelo. Como se ha señalado anteriormente, la demanda por servicios de datos y el número de usuarios de internet de banda ancha se han incrementado de manera significativa, por lo que la forma eficiente de proporcionar los servicios mencionados es por medio de una red que utiliza tecnologías modernas de conmutación y de transmisión basadas en el protocolo Ethernet; el cual además de tener costos menores de los de una red tradicional, se beneficia del uso compartido de activos para la prestación de servicios de voz y datos.

La arquitectura de la red perteneciente a la empresa hipotética, debe ser acorde a las características propias de la tecnología elegida, en el caso que nos ocupa la red a modelar debe estar basada en una plataforma centralizada en vez de en una estructura jerárquica, respecto a la conmutación de tráfico. La red hipotética consta de un conjunto de nodos centrales (*core node*), los cuales realizan las funciones de inteligencia de la red, como es la identificación del destino del tráfico, la facturación, el acceso a la red de datos, entre otras; cada nodo central se encuentra conectado a un conjunto de nodos regionales.

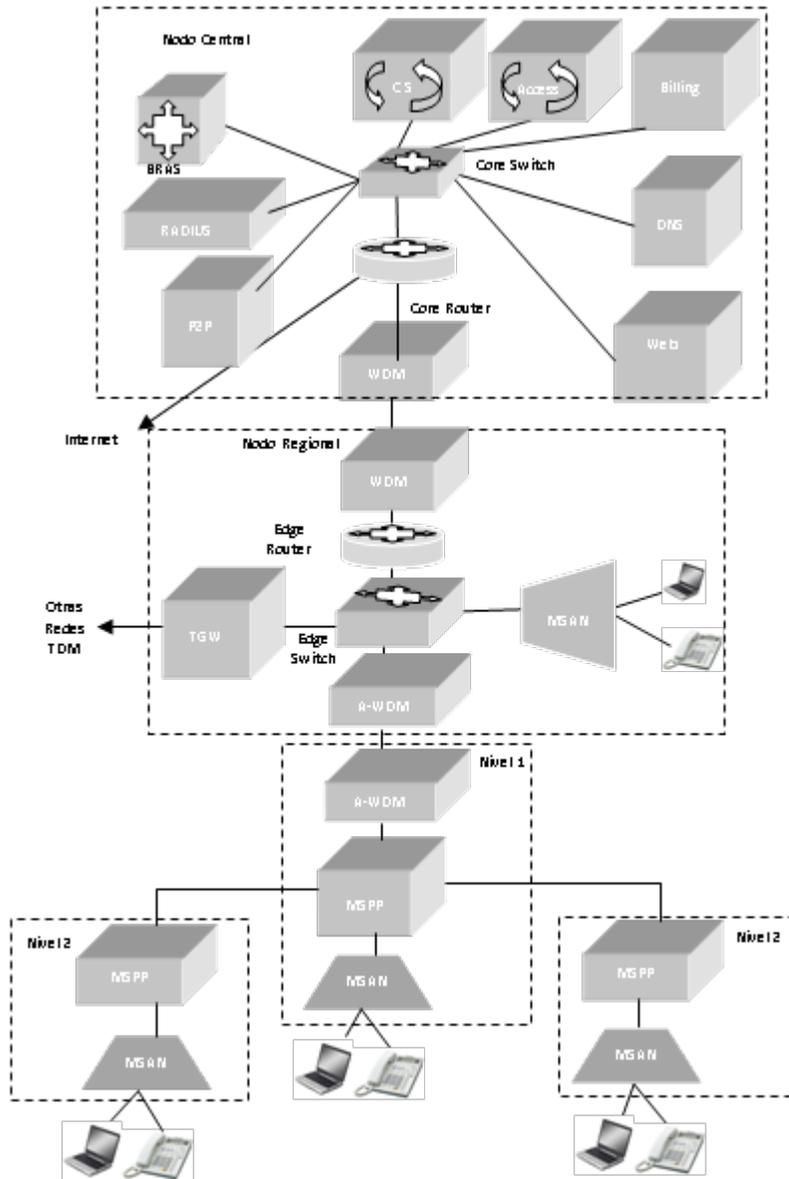
En los nodos regionales se encuentra la infraestructura necesaria para intercambiar el tráfico terminado u originado en otras redes públicas de telecomunicaciones; los cuales tienen la capacidad de convertir las señales IP en TDM. Asimismo, los nodos regionales manejan el tráfico originado por los nodos de acceso, los cuales están jerarquizados en dos niveles: los nodos de nivel 1 (tier 1), mismos que se conectan directamente a los nodos regionales, y los nodos de nivel 2 (tier 2) que se encuentran conectados a nodos de nivel 1.

Las líneas de los usuarios se conectan con la red de conmutación y transporte mediante un Nodo de Acceso Multiservicio (MSAN), en el cual se maneja el tráfico de voz y datos bajo el protocolo IP para transmitirlo hacia otros puntos de la red, ya sea para comunicarse con usuarios de la misma red o de otra red, o acceder a servicios prestados por las redes. Los MSAN se encuentran distribuidos en cada uno de los nodos de niveles 1 y 2, así como en los nodos regionales. Para conectar los distintos nodos de la red, se utiliza una combinación de topologías de anillo, así como de enlaces redundantes (*resilient link*).

En cada uno de los nodos regionales y centrales existen *switches Ethernet* para agregar el tráfico, y enrutadores para enviar el tráfico entre los nodos regionales y centrales. La red también incluye una arquitectura de transporte subyacente que consiste en una mezcla de Ethernet sobre Jerarquía Digital Sincrónica (SDH), soportada por plataformas de aprovisionamiento multiservicio (MSPP) y sistemas de Multiplexión por División de Onda (WDM).

El Dibujo 1 presenta de manera simplificada la estructura y diseño de la red de transmisión y conmutación bajo el protocolo IP que permite ofrecer servicios de voz y datos a los usuarios.

DIBUJO 1
ARQUITECTURA DE LA RED

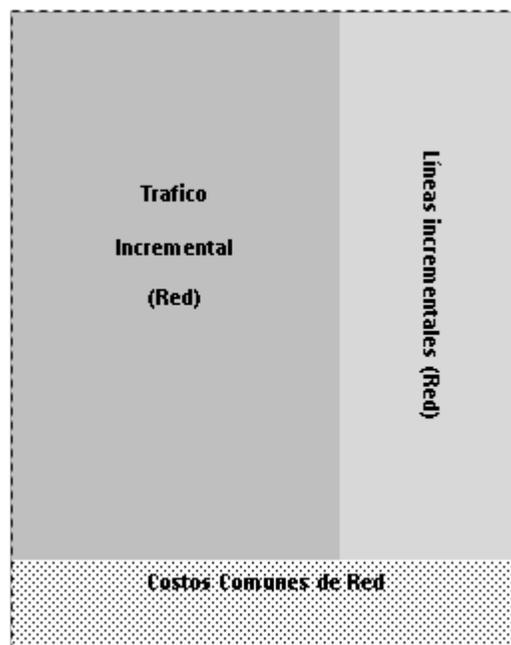


En una red de telecomunicaciones los costos se pueden clasificar de acuerdo a cuáles son los generadores, en el presente caso se consideraron los costos atribuidos o causados por los suscriptores y los causados por el tráfico:

- Costos relacionados a los suscriptores.* La red requiere un fuerte monto de inversiones para el acceso de los usuarios; como lo es los MSAN's. Esta categoría de costos son causados por las líneas incrementales –no por el tráfico- por lo que no se pueden atribuir al tráfico.
- Costos relacionados al tráfico.* Esta categoría incluye costos que son causados por el tráfico en la red (incluyendo voz y datos), y se incluye por ejemplo los costos de transmisión local, los enrutadores, sistemas de facturación entre otros.

De esta forma en el siguiente Dibujo 2 se observa que en una red de telecomunicaciones existen costos que son causados por un incremento en el tráfico, ya sea de voz o datos, y otros que son causados por un incremento en el número de accesos, ya sea para voz o para datos.

DIBUJO 2
ESTRUCTURA DE COSTOS DE LA RED



Cuando se calcula el costo de interconexión por la terminación de tráfico de voz en un usuario, un punto clave es el número de elementos de red que son necesarios para prestar el servicio, el cual está relacionado con el punto donde es entregada la llamada por otro operador, es decir, el punto de interconexión y el punto de la red en el que se encuentre el usuario de destino.

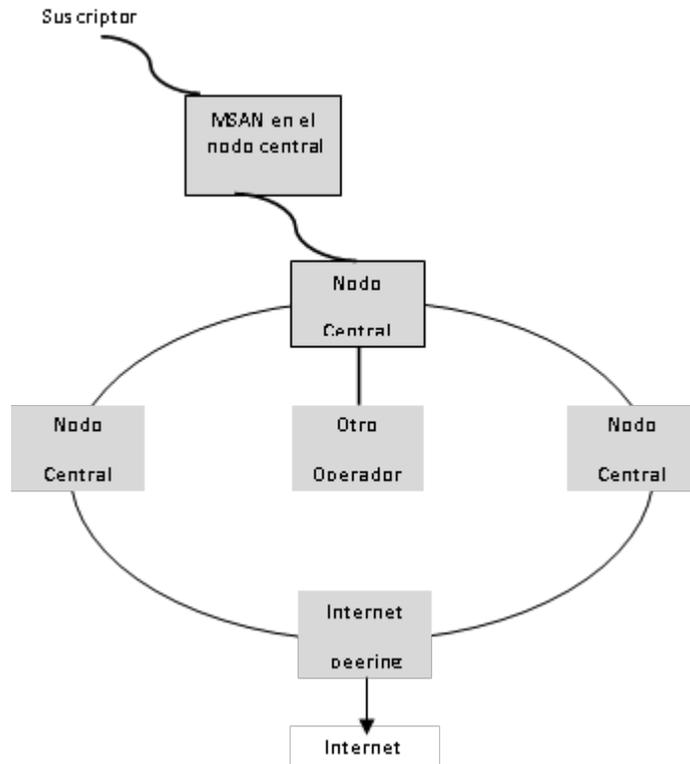
Por lo tanto el modelo considera dos tipos de llamadas para la terminación de tráfico proveniente de otras redes: en el nodo central más cercano al usuario final y en un nodo central que no sea el más cercano al usuario final.

El modelo estima el Costo Incremental Promedio de Largo Plazo para los siguientes servicios de interconexión:

<i>Servicio</i>	Descripción
<i>Servicio de originación con un nodo central</i>	Se refiere a las llamadas que se originan por un usuario de la red conectado a un MSAN y son transferidas a otro operador en un TGW en un nodo regional; en este caso la llamada se mantiene dentro del mismo nodo central.
<i>Servicio de originación con dos nodos centrales</i>	Se refiere a las llamadas que se originan por un usuario de la red conectado a un MSAN y son transferidas a otro operador en un TGW en un nodo regional; en este caso la llamada se transfiere a otro nodo central.
<i>Servicio de terminación con un nodo central</i>	Llamadas que se originan en la red de otro operador y son transferidas a través del TGW en un nodo regional a un teléfono conectado a un MSAN, en este caso la llamada permanece dentro del mismo nodo central.
<i>Servicio de terminación con dos nodos centrales</i>	Llamadas que se originan en la red de otro operador y son transferidas a través del TGW en un nodo regional a un teléfono conectado a un MSAN, en este caso la llamada es primero enrutada a otro nodo central antes de terminar en el MSAN.
<i>Servicio de tránsito con un nodo central</i>	Llamadas que se originan en la red de otro operador, se reciben en un TGW y son enrutadas hacia la red de un tercer operador vía otro TGW que se encuentra en el mismo o un diferente nodo regional, pero que pertenece al mismo nodo central.
<i>Servicio de tránsito de doble nodo central</i>	Llamadas que se originan en la red de otro operador, se reciben en un TGW y son enrutadas hacia la red de un tercer operador vía otro TGW que se encuentra en un nodo regional que pertenece otro nodo central.

El siguiente Dibujo 3 ilustra el servicio de interconexión con un nodo central, objeto de la presente Resolución, en el cual las llamadas que se originan en la red de otro operador, son transferidas a través de un TGW ubicado en un nodo regional a un teléfono conectado a un MSAN, mismo que puede estar en un nodo regional o en alguno de los nodos de acceso de nivel 1 o nivel 2, pero el MSAN en el que se conecta el usuario destino de la llamada se encuentra controlado por el mismo nodo central que controla al TGW en el que se recibe la llamada.

DIBUJO 3
SERVICIO DE TERMINACIÓN CON UN NODO CENTRAL



La demanda de los servicios, al tratarse de una red hipotética que puede prestar servicios de voz y de datos, debe manejarse de acuerdo a la tecnología empleada, por lo que ésta se dimensiona conforme al tráfico medido en kilobits por segundo (Kbps). Para los servicios de voz se debe realizar la conversión tomando en cuenta que por cada segundo de una llamada de voz se ocupa un ancho de banda de 95 kbps.

Es importante mencionar que la red está diseñada para priorizar el tráfico de voz sobre el tráfico de datos, con el propósito de asegurar una calidad de servicio comparable a la entregada por la red telefónica pública conmutada. La priorización del tráfico de voz sobre el tráfico DSL se debe considerar cuando se asignan los costos de transmisión y de conmutación, ya que al reservarse una mayor capacidad de red es necesario asignar una mayor proporción de los costos a los servicios de voz.

En el Modelo, los costos de los elementos de red tienen dos componentes: los costos operativos (comúnmente llamados, opex) y los costos de capital (denominados capex). Los primeros, como su nombre indica, se refieren a la operación de la red (entre ellos se encuentran, los costos laborales y de ingeniería, los costos de colocación, los costos de pruebas de equipo, entre otros); y los segundos, a los costos asociados a la inversión realizada para desplegar la red.

Los costos que se incluyen como parte del capex son los asociados a la adquisición de equipo duradero o activos que se espera que se encuentren en operación durante varios años en la red. Dado que el valor de los activos disminuye a través del tiempo, una parte de la inversión es depreciada sobre una base regular permitiendo la revaloración de los activos.

El opex consiste de los costos asociados a la operación, como mantenimiento, energía, entre otros; estos costos no son depreciados debido a su naturaleza recurrente.

Tanto el capex como el opex se consideran incrementales en virtud de que ambos están asociados al tamaño de la red; de modo que si la red se expande debido a un incremento en la demanda, se necesitará la compra e instalación de nuevo equipo, lo que llevará a un incremento del capex y del opex.

Para la estimación de los costos de operación se determinó el monto de la inversión unitaria (expresado en dólares), en cada año de análisis, ello de acuerdo con el valor de mercado que hubieran tenido las cantidades estimadas de elementos de red necesarios para desplegar la red.

A partir de la estimación de la inversión unitaria, los costos operativos (opex) se calculan como un porcentaje de este monto. Se consideró que los costos operativos equivalen al 15 por ciento de la inversión unitaria, por lo que para determinar los costos de operación totales se multiplicó por los elementos de red utilizados. Estos costos incluyen los asociados a los costos laborales, dentro de los cuales están incluidos los relacionados con el pago de la Participación de los Trabajadores en las Utilidades (PTU).

CUADRO 1
Gastos operativos totales (Opex total)
(Dólares)

Elementos de red	2011
STM-4 MSPP (Access Tier 2)	53,393,810
STM-16 MSPP (Access Tier 2)	0
MSPP (Access Tier 1)	14,677,500
A-WDM (Access Tier 1 / Regional)	8,219,400
A-WDM (Access Tier 1 / Regional) (amplifiers)	2,054,850
Edge switch - chassis	920,778
Edge switch - 48 port card	169,469
Edge switch - 12 port optical card	535,742
Edge router - chassis	1,097,635
Edge router - 1 port 10 GE card	0
Edge router - 2 ports 1 GE Card	5,343,748
WDM (Regional / Core)	2,313,174
WDM (Core) (no amplifier)	281,808
WDM (Core) (one amplifier)	1,003,941
WDM (Core) (two amplifiers)	1,127,232
WDM (Core) (three amplifiers)	1,115,490
Core switch - chassis	373,920
Core switch - 48 port GigE cards	77,423
Core switch - 12 port optical cards	190,365
Core router - chassis	1,585,170
Core router - 1 port 10GE Cards	0
Core router - 4 ports 1GE Cards	3,802,652
Softswitch - Access Gateway	21,270,120
Softswitch - Trunk Gateway	2,728,647
Softswitch - Call Server	4,195,200
BRAS	1,455,780
Fibre (regional and core nodes)	94,506,750
Fibre (local nodes)	115,830,000
MSAN	141,217,101
Peer to Peer Traffic Shaper	4,175,820
DNS	8,835
Radius	23,940
Radius Accounting	176,700
Webserver	484,500
Billing	7,045,200

En el Modelo CITLP, para prorratear la inversión total a lo largo de la vida útil de los equipos, y así obtener el costo de capital anual (capex) correspondiente, se consideró la aplicación de una depreciación económica por ser más apropiada que la contable.⁴¹

El problema de emplear el método de depreciación contable consiste en que para su cálculo se utilizan los valores históricos o valores en libros de los activos, que se encuentran en los estados financieros de las empresas, los cuales se asientan a los valores que la empresa pagó por ellos sin importar cuánto valen en el mercado.

De esta forma, la utilización de la depreciación contable puede resultar en que el valor de un activo asentado en libros tenga poca relación con su valor real o su valor de reventa. Por ejemplo, un activo que fue objeto de una depreciación contable acelerada puede tener un valor en libros de cero, sugiriendo que el mismo debe ser reemplazado, cuando puede tener un valor considerable en el mercado; de la misma forma un activo puede tener un elevado valor en libros aun cuando es tecnológicamente obsoleto y tener un valor de mercado de cero.

Por otro lado, la depreciación económica mide el cambio en el valor de mercado de un activo periodo a periodo, de tal forma que permite incorporar al modelo de costos los cambios en los precios de los insumos, los cuales son constantes en un sector tan dinámico como es el de las telecomunicaciones. Así, la depreciación económica permite que se propicie una asignación eficiente de los recursos a cada uno de los periodos de la vida económica del activo.

En consecuencia, de manera congruente con el establecimiento de tarifas por el servicio de terminación que se reflejarían en un mercado competitivo, en el desarrollo del Modelo CITLP se utilizó el método de depreciación económica.

Para obtener el costo de capital anual (capex anual) se empleó la metodología consistente en anualizar la inversión para cada elemento de la red, en el que se incorpora la depreciación económica.

⁴¹ Cabe destacar que la utilización de una depreciación contable (por ejemplo lineal, en el que se divide el monto de la inversión entre el número de años de vida útil) no refleja la realidad sobre la evolución de los activos de una red de telecomunicaciones y asigna un costo constante a lo largo de la vida útil de los activos.

CUADRO 2
Costos de capital (Capex total)
(Dólares)

2

Elementos de red	2011
STM-4 MSPP (Access Tier 2)	355,958,730
STM-16 MSPP (Access Tier 2)	0
MSPP (Access Tier 1)	97,850,000
A-WDM (Access Tier 1 / Regional)	54,796,000
A-WDM (Access Tier 1 / Regional) (amplifiers)	13,699,000
Edge switch - chassis	6,138,520
Edge switch - 48 port card	1,129,795
Edge switch - 12 port optical card	3,571,610
Edge router - chassis	7,317,565
Edge router - 1 port 10 GE card	0
Edge router - 2 ports 1 GE Card	35,624,988
WDM (Regional / Core)	15,421,160
WDM (Core) (no amplifier)	1,878,720
WDM (Core) (one amplifier)	6,692,940
WDM (Core) (two amplifiers)	7,514,880
WDM (Core) (three amplifiers)	7,436,600
Core switch - chassis	2,492,800
Core switch - 48 port GigE cards	516,150
Core switch - 12 port optical cards	1,269,100
Core router - chassis	7,045,200
Core router - 1 port 10GE Cards	0
Core router - 4 ports 1GE Cards	23,465,400
Softswitch - Access Gateway	141,800,800
Softswitch - Trunk Gateway	0
Softswitch - Call Server	18,190,980
BRAS	27,968,000
Fibre (regional and core nodes)	9,705,200
Fibre (local nodes)	630,045,000
MSAN	0
Peer to Peer Traffic Shaper	772,200,000
DNS	0
Radius	941,447,340
Radius Accounting	0
	27,838,800
	58,900
	159,600
	1,178,000

Webserver
Billing

3,230,000
46,968,000

Por otra parte, se determinó cuál es el nivel de uso de los elementos de red por cada tipo de llamada. Es decir, se obtuvo lo que se denomina intensidad de uso de la red con base en los factores de enrutamiento de los servicios se presenta en la siguiente tabla, de manera ilustrativa los principales servicios a costear.

CUADRO 3

Elemento de red	Originación en el nodo central de entrega de la llamada	Originación en que utiliza dos nodos centrales para la entrega de la llamada	Terminación en el nodo central de destino de la llamada	Terminación de la llamada utilizando dos nodos centrales	
STM-4 MSPP (Access Tier 2)	2.73	2.73	2.73	2.73	
STM-16 MSPP (Access Tier 2)	2.73	2.73	2.73	2.73	
MSPP (Access Tier 1)	2.96	2.96	2.96	2.96	
A-WDM (Access Tier 1 / Regional)	2.96	5.39	6.00	5.39	6.00
A-WDM (Access Tier 1 / Regional) (amplifiers)	2.96	5.39	6.00	5.39	6.00
Edge switch - chassis	5.70	6.00	5.70	6.00	
Edge switch - 48 port card	5.70	6.00	5.70	6.00	
Edge switch - 12 port optical card	5.70	6.00	5.70	6.00	
Edge router - chassis	5.70	6.00	5.70	6.00	
Edge router - 1 port 10 GE card	5.70	6.00	5.70	6.00	
Edge router - 2 ports 1 GE Card	5.70	6.00	5.70	6.00	
WDM (Regional / Core)	5.39	6.00	5.39	6.00	
WDM (Core) (no amplifier)	0.00	0.00	0.00	0.00	
WDM (Core) (one amplifier)	0.00	0.00	0.00	0.00	
WDM (Core) (two amplifiers)	5.39	6.00	5.39	6.00	
WDM (Core) (three amplifiers)	5.39	6.00	5.39	6.00	
Core switch - chassis	5.39	6.00	5.39	6.00	
Core switch - 48 port GigE cards	5.39	6.00	5.39	6.00	
Core switch - 12 port optical cards	5.39	6.00	5.39	6.00	
Core router - chassis	5.39	6.00	5.39	6.00	
Core router - 1 port 10GE Cards	5.39	6.00	5.39	6.00	

Core router - 4 ports 1GE Cards	5.39	6.00	5.39	6.00
Softswitch - Access Gateway	3.00	3.00	3.00	3.00
Softswitch - Trunk Gateway	1.50	1.50	1.50	1.50
Softswitch - Call Server	3.00	3.00	3.00	3.00
BRAS	0.00	0.00	0.00	0.00
Fibre (regional and core nodes)	5.39	8.39	5.39	8.39
Fibre (local nodes)	5.69	5.69	5.69	5.69
MSAN	1.00	1.00	1.00	1.00
Peer to Peer Traffic Shaper	0.00	0.00	0.00	0.00
DNS	0.00	0.00	0.00	0.00
Radius	0.00	0.00	0.00	0.00
Radius Accounting	0.00	0.00	0.00	0.00
Webserver	0.00	0.00	0.00	0.00
Billing	1.00	1.00	1.00	1.00

Con base en la demanda de elementos de la red, es decir, el resultado de la intensidad de uso de los elementos de la red y el número de llamadas⁴² se asignaron los costos totales anuales de los elementos de red (medidos en dólares de los Estados Unidos de América).

Posteriormente, se determinó el costo del servicio de terminación de llamadas en un teléfono fijo, con base en el factor de enrutamiento de este servicio. Para determinar el costo total por llamada se suman los costos de todos los elementos de la red utilizados para el servicio de referencia.

Margen por costos comunes

En consistencia con los modelos de costos utilizados por los órganos reguladores, para determinar las tarifas de interconexión en redes fijas, y que utilizan tecnologías de conmutación de paquetes en el diseño de la red, se consideró la metodología utilizada para el cálculo de los costos comunes y compartidos, la cual parte de distribuir los mismos con información financiera, esto a diferencia de lo realizado por los mismos órganos reguladores para la telefonía móvil, mediante el cual se establecía un margen con base en los costos incrementales de largo plazo.

⁴² Para cada elemento de red, se multiplicó la demanda de cada servicio de red por su factor de enrutamiento y después se sumaron.

Para el establecimiento del margen necesario para recuperar costos comunes y compartidos, la Comisión consideró la metodología de Márgenes Equiproporcionales (en lo sucesivo, "EPMU" por sus siglas en inglés); la cual consiste en repartir los costos comunes y compartidos en proporción al costo incremental de largo plazo del servicio que presta el concesionario de la red móvil.

A manera de ejemplo supongamos que los costos totales anualizados son de \$100.00 pesos M.N., de los cuales \$20.00 pesos M.N son costos comunes y \$80.00 M.N. pesos son costos incrementales, por lo tanto:

$$\frac{\text{Costos}_{\text{comunes}}}{\text{Costos}_{\text{incrementales}}} = \frac{20}{80} = 25\%$$

El enfoque EPMU calcula el margen sobre los costos incrementales con base en la siguiente fórmula:

$$CILP + \text{Mark}_{\text{up}} = CILP \times \left(1 + \frac{\text{costos}_{\text{comunes}}}{\text{costos}_{\text{incrementales}}}\right) = CILP \times (1 + 25\%)$$

Este método proporciona una manera relativamente neutral de asignar los costos comunes, en ausencia de mejor información que justifique el empleo de otra metodología.

Para determinar el margen por costos comunes, la Comisión consideró que la información contable y financiera disponible del concesionario que más se asemeja a las características del operador representativo del modelo de costos desarrollado, como lo es contar con una cobertura nacional, tener una participación de mercado del 80 por ciento medido por el número de líneas telefónicas fijas y con un 90 por ciento de las líneas DSL, para el año en el que se determina la tarifa.

El modelo utiliza un enfoque de flujos de caja descontados para realizar estimaciones de los costos anualizados. El propósito de este enfoque es recuperar los costos (opex y capex, incluyendo el costo de capital), en la manera más económicamente eficiente a lo largo del tiempo. En el contexto de un modelo de CIPLP, esto significa que los costos son recuperados durante todo el horizonte de producción de los activos; como resultado se obtienen costos que varían con la tendencia subyacente de costos del equipo de red, pero no con la utilización relativa del equipo en el tiempo.

Costo de capital

Para el cálculo del costo de capital se utiliza la metodología del Costo de Capital Promedio Ponderado (en lo sucesivo, "CCPP"), la cual es ampliamente aceptada para el cálculo del costo del capital. El concepto básico del CCPP es que el retorno de los activos de la empresa debe ser igual al retorno total esperado por sus accionistas y tenedores de deuda, ponderados por su contribución respectiva al financiamiento de la empresa.

Así, el costo total del capital se basa en dos elementos y dos rendimientos: las proporciones de deuda y acciones comunes en la estructura de capital y los rendimientos correspondientes a cada uno de estos componentes. El cálculo se realiza con base en los porcentajes relativos de acciones, E, y deuda, D, (acciones y bonos, respectivamente) y los costos de cada uno:

$$\text{CCPP} = \lambda \text{RD} + (1 - \lambda) \text{RE}$$

Donde:

λ = cociente de deuda sobre capitalización total, esto es, $D / (D + E)$;

RD = el costo promedio de la deuda; y

RE = el costo de las acciones.

Adicionalmente, en la fórmula del CCPP es necesario considerar los impuestos que paga el operador por sus ganancias corporativas, teniendo en cuenta que la empresa pagará impuestos sólo por el rendimiento que reporta a sus accionistas y no por las ganancias utilizadas para pagar su deuda. Con ello se modifica la fórmula del CCPP para obtener el rendimiento del capital antes de impuestos:

$$\text{CCPP}^* = \lambda \text{RD} + (1 - \lambda) \text{RE} / (1 - t)$$

Donde:

CCPP* = es el CCPP antes de impuestos; y

t = tasa de impuesto a las ganancias corporativas.

Para el cálculo del costo del capital accionario se utiliza el Modelo de Valuación de Activos Financieros (en lo sucesivo, "CAPM", por sus siglas en inglés), el cual señala que cualquier parte del riesgo total de un activo que no está correlacionado con la economía en general es irrelevante y puede ser evitado a costo cero mediante la diversificación, por lo que el riesgo por el que es compensado un inversionista es exclusivamente el no diversificable.

La relación de equilibrio que describe el CAPM es:

$$k_e = r_f + \beta \cdot E(r_m - r_f)$$

donde:

k_e = costo de fondos propio

β = Beta,

$E(r_m - r_f)$ = exceso de rentabilidad de la cartera de mercado.

r_m = Rendimiento del mercado.

r_f = Rendimiento libre de riesgo.

Las variables relevantes para el cálculo del Costo de Capital Promedio Ponderado se definen utilizando el conjunto de datos recabados por *Aswath Damodaran*⁴³, los cuales están basados en información financiera pública y permiten calcular el CCPP en dólares.

La tasa libre de riesgo utilizada es la tasa de largo plazo del Tesoro de los Estados Unidos, la cual es de 3.84 por ciento; mientras que el premio al riesgo de mercado lo estima en 4.36 por ciento.

Por otra parte Damodaran estima las variables para el cálculo del costo del capital accionario utilizando una muestra de 140 empresas de servicios de telecomunicaciones, con lo cual define las siguientes variables relevantes:

Proporción del capital propio en la estructura de financiamiento: 68.01%.

Beta de la empresa: 1.1

Costo de la deuda: 7.84%

Adicionalmente calcula el riesgo país asociado al mercado mexicano en 2.4 por ciento; mientras que para la tasa impositiva no se utiliza la calculada por Damodaran, sino el 17 por ciento del mercado mexicano.

Con base en lo anterior, se obtiene un CCPP antes de impuestos del orden de 11.81 por ciento.

⁴³ <http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/>

De los cálculos realizados en el Modelo de Costos para determinar la tarifa de interconexión sometida a resolución del Instituto y aplicando un tipo de cambio promedio del periodo de 12.1244 pesos por dólar de los Estados Unidos de América, se obtuvo el siguiente resultado:

Del 1° de enero de 2011 al 31 de diciembre de 2011, \$0.03951 pesos M.N. por minuto de interconexión.

La tarifa anterior ya incluye el costo correspondiente a los puertos necesarios para la interconexión. Asimismo contiene un margen adecuado sobre los costos incrementales que permite recuperar los costos comunes y compartidos.

Finalmente, es importante señalar que la medición del tráfico terminado en la red pública de telecomunicaciones fija de Unefon, el Instituto considera que los costos determinados por el Modelo de Costos están calculados con base en un pronóstico del uso real de la infraestructura de interconexión, por lo que las tarifas determinadas permiten a dichos concesionarios recuperar los costos en los que incurre para la prestación del servicio de interconexión.

En tal virtud, el Instituto determina que el cálculo de las contraprestaciones que Pegaso deberá pagar a Unefon, por las llamadas cursadas hacia su red pública de telecomunicaciones, se lleve a cabo sumando la duración de todas las llamadas completadas en el período de facturación correspondiente, medidas en segundos, y multiplicar los minutos equivalentes a dicha suma, por la tarifa correspondiente.

En términos de lo dispuesto por los artículos 41, 42 y 43 de la LFT, las partes en el presente recurso deberán garantizar la interconexión de sus respectivas redes públicas de telecomunicaciones y en su caso formalizar el convenio de interconexión atento a lo establecido en la presente Resolución, con la finalidad de satisfacer el interés público tutelado en la LFT.

⁴⁴ Para el tipo de cambio se utilizó el promedio anual del tipo de cambio fix publicado por el Banco de México del 1° de enero al 15 de marzo de 2011 y una proyección lineal del mismo del 16 de marzo al 31 de diciembre de 2011, en el que se supone un tipo de cambio al final del año de 12.23 pesos por dólar de acuerdo a la expectativa de los especialistas.

Fuente: Banco de México, <http://www.banxico.org.mx/indicadores/fix.html>; "Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado: febrero 2011," Banco de México, <http://www.banxico.org.mx/informacion-para-la-prensa/comunicados/resultados-de-encuestas/expectativas-de-los-especialistas/%7BD2582F72-77C0-5A2E-0061-8A30D29B7ECE%7D.pdf>

DÉCIMO PRIMERO.- Que en relación con el escrito presentado por las Tercero Perjudicadas con fecha catorce de septiembre de dos mil doce, por el que desahogaron la vista que les fue concedida con el recurso de revisión interpuesto por la Recurrente, se entra a su estudio en los siguientes términos:

En primer término las Tercero Perjudicadas invocan que el once de abril de dos mil doce solicitaron a la Comisión "la suspensión temporal del término de 60 días a que se refiere el artículo 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones", a lo que el Jefe de la Unidad de Prospectiva y Resolución negó dicha petición.

Al respecto, las Tercero Perjudicadas invocan la ilegalidad de dicha negativa, pues el marco legal aplicable privilegia la autonomía de las partes para suscribir convenios, y que en el caso las partes habían reiniciado negociaciones.

Dichas manifestaciones de las Tercero Perjudicadas son inoperantes, ya que pretende sostener la ilegalidad de un acto dictado en el curso del procedimiento que concluyó con la Resolución, sin que sea oportuno hacer valer ilegalidades en dichos términos al desahogar la vista con el recurso de revisión, puesto que en todo caso deben observarse los términos del artículo 84 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En este sentido, conforme al precepto legal invocado, para que esta autoridad estuviera en posibilidades de entrar al estudio de la supuesta ilegalidad que invocan las Tercero Perjudicadas, éstas estarían obligadas no sólo a expresar su oposición en el curso del procedimiento, sino además a impugnar la Resolución y junto con ésta el acto intraprocesal que tacha de ilegal, en los plazos y conforme lo previsto en los artículos 85 y 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que al no hacerlo, esta autoridad se encuentra imposibilitada para analizar las supuestas ilegalidades que invocan las Tercero Perjudicadas.

En el mismo sentido, resultan inoperantes las manifestaciones de las Tercero Perjudicadas, en que sostienen que la Comisión no tiene facultades para resolver con base en un modelo de costos, puesto que para que esta autoridad estuviera en posibilidades de entrar al estudio de la supuesta ilegalidad que invocan las Tercero Perjudicadas, éstas debieron impugnar la Resolución Recurrída, en los plazos y conforme lo previsto en los artículos 85 y 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo que al no hacerlo, esta autoridad se encuentra imposibilitada para analizar las supuestas ilegalidades que invocan las Tercero Perjudicadas.

DÉCIMO SEGUNDO.- Que derivado de lo expuesto en el considerando DÉCIMO, los argumentos expresados como agravios por la Recurrente, son infundados toda vez que no desvirtúan la legalidad de la Resolución Recurrída, puesto que no hace valer razonamientos suficientes que ataquen el contenido de la resolución en comento, toda vez que con los mismos pretende tergiversar el contenido de los preceptos invocados, sin que sus argumentos demuestren la ilegalidad de lo expresado en la Resolución Recurrída, lo anterior conforme la siguiente tesis jurisprudencial emitida por el Poder Judicial de la Federación:

Octava Época,

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,

Tomo: 85,

Enero de 1995,

Tesis: XIX.2º. J/5, Página: 95.

Genealogía: Apéndice 1917-1995, Tomo VI, Segunda Parte,

Tesis, 595, pág. 395.

"AGRAVIOS INOPERANTES. EN EL RECURSO DE REVISIÓN. Son inoperantes los agravios cuando en éstos no se formula objeción alguna contra los lineamientos que rigen el fallo recurrido, o bien, cuando son varias las consideraciones en que se sustenta la sentencia impugnada y en los agravios sólo se combaten algunas de ellas, resultando ineficaces para conducir a su revocación o modificación, tomando en cuenta que, para ese efecto, deben destruirse todos los argumentos del Juez de Distrito sobre los que descansa el sentido del fallo."

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO.

Amparo en revisión 100/94. María Reyna Rodríguez Reyes. 15 de junio de 1994. Unanimidad de votos.

Ponente: Roberto Terrazas Salgado. Secretario: Sergio Arturo López Servín.

Recurso de revisión 138/94. Antonio Hernández Teno. 15 de junio de 1994. Unanimidad de votos.

Ponente: Lucio Antonio Castillo González. Secretario: Carlos Alberto Caballero Dorantes.

Amparo en revisión 114/94. Víctor Manuel Cardín Durand. 15 de junio de 1994. Unanimidad de votos.

Ponente: Lucio Antonio Castillo González. Secretario Arturo Ortegón Garza.

Amparo en revisión 63/94. Aurelio Santiago Torres. 31 de agosto de 1994. Unanimidad de votos.

Ponente: Guadalupe Méndez Hernández. Secretario: Marco Antonio Cepeda Anaya.

Amparo en revisión 272/94. Autobuses de Oriente A.D.O., S.A. de C.V. 26 de octubre de 1994. Unanimidad de votos.

Ponente: Guadalupe Hernández. Secretario: Miguel Angel Pena Martínez.

DÉCIMO TERCERO.- La Recurrente formuló sus alegatos mismos que fueron presentados con fecha 2 de febrero de 2017, en ese orden de ideas, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 344 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2º de dicho ordenamiento, se tienen en consideración los Alegatos presentados por la parte Recurrente hechos valer, al constituir en esencia una reiteración de los argumentos contenidos en los agravios expuestos en el escrito de interposición del recurso de revisión, por lo cual, todas y cada una de las manifestaciones se consideran en su carácter de Alegatos a fin de salvaguardar su garantía de audiencia, siendo que dichos argumentos vertidos en el escrito de referencia han sido considerados y valorados por esta autoridad al dar contestación a los agravios planteados por la parte Recurrente, tal como consta en el Considerando DÉCIMO de la presente resolución, por lo que todos y cada uno de los argumentos hechos valer por las Recurrentes se han considerado para dictar la presente Resolución.

Por lo anterior, y toda vez que los argumentos vertidos en el escrito de Alegatos presentado por la parte Recurrente constituyen en esencia la reiteración de los argumentos contenidos en los Agravios del escrito de interposición del recurso de revisión antes referidos, a fin de evitar la reiteración de los argumentos expuestos por esta autoridad, en los que se desvirtuaron las consideraciones de las Recurrentes por inoperantes e infundadas se solicita que se tengan por reproducidos como si a la letra se insertasen, de lo que se desprende que todos y cada uno de los argumentos hechos valer por las Recurrentes se han considerado para dictar la presente Resolución.

Asimismo, las tercero perjudicadas no presentaron alegatos.

Consecuentemente, debido a lo infundado e inoperante de los argumentos hechos valer por la Recurrente, al no haberse demostrado la ilegalidad de la Resolución Recurrída, resulta procedente confirmar la validez de la misma.

Por lo expuesto y de conformidad con los RESULTANDOS Y CONSIDERANDOS precedentes, y con fundamento en los artículos 28, párrafo décimo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Séptimo Transitorio del "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones", publicado en el DOF el 11 de junio de 2013; Sexto 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, publicado en el DOF el 14 de julio de 2014; 1, 7, 15, fracciones X y LXIII, 16, 17, fracción I de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 83, 86, 91 fracción IV, y 92 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 8, fracción II y 9-A y 42 de la Ley Federal de Telecomunicaciones; 1º, 2º, fracción X, 4º, fracción I, 7, 8, y 9 del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones vigente, es de resolver y se:

RESUELVE

PRIMERO.- Se tiene por interpuesto el recurso de revisión presentado el 7 de agosto de 2012, por el C. Oliverio de la Garza Ugarte, en su carácter de apoderado de la Recurrente, en contra de la resolución emitida por el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones mediante Acuerdo P/200612/290 de fecha 20 de junio de 2012, acto especificado en el Resultando número 2, de la presente resolución.

SEGUNDO.- Se modifica la resolución, únicamente con respecto a la omisión por parte de la extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones de resolver la tarifa de interconexión que Pegaso PCS, S.A. de C.V., deberá pagar a AT&T Comercialización Móvil, S. de R.L. de C.V. y Total Play Telecomunicaciones, S.A. de C.V., por servicios de terminación en la red local fija, en virtud de haber quedado demostrado lo anterior, en el agravio marcado como Vigésimo Primero, y que será la siguiente:

- **Del 1º de noviembre de 2011 al 31 de diciembre de 2011, \$0.03951 pesos M.N. por minuto de interconexión.**

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

AT&T Comercialización Móvil, S. de R.L. de C.V. y Total Play Telecomunicaciones, S.A. de C.V., calcularán las contraprestaciones que deberán pagar a Pegaso PCS, S.A. de C.V., por servicios de terminación en la red local fija, 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.

TERCERO.- Se confirman los resolutivos Primero a Sexto de la Resolución P/200612/290 de fecha 20 de junio de 2012, por las consideraciones expuestas en la presente Resolución.

CUARTO.- Notifíquese personalmente a los representantes legales de AT&T Comercialización Móvil, S. de R.L. de C.V., Total Play Telecomunicaciones, S.A. de C.V., y Pegaso PCS, S.A. de C.V., el contenido de la presente resolución.

FIRMAS DE LOS COMISIONADOS DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES

La presente Resolución fue aprobada por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones en su LI Sesión Ordinaria celebrada el 6 de diciembre de 2017, por unanimidad de votos de los Comisionados Gabriel Oswaldo Contreras Saldivar, Adriana Sofía Labardini Inzunza, María Elena Estavillo Flores, Mario Germán Fromow Rangel, Adolfo Cuevas Teja, Javier Juárez Mojica y Arturo Robles Rovalo; 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/061217/819.

La Comisionada María Elena Estavillo Flores, así como los Comisionados Adolfo Cuevas Teja y Arturo Robles Rovalo, previendo su ausencia justificada a la sesión, emitieron su voto razonado por escrito, en términos de los artículos 45 tercer párrafo de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y 8 segundo párrafo del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones.