

Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina las condiciones no convenidas del Servicio Mayorista de Arrendamiento de Enlaces Dedicados entre Axtel, S.A.B. de C.V. y Red Nacional Última Milla, S.A.P.I. de C.V.

Antecedentes

Primero.- Concesión de Axtel, S.A.B. de C.V. (en lo sucesivo, “Axtel”), es un concesionario que cuenta con autorización para prestar todo tipo de servicios públicos de telecomunicaciones con fines de lucro, a través de la infraestructura asociada a una red pública de telecomunicaciones, al amparo de la concesión única otorgada conforme a la legislación aplicable e inscrito en el Registro Público de Concesiones (en lo sucesivo “RPC”) del Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el “Instituto”).

Segundo.- Concesión de Red Nacional Última Milla, S.A.P.I. de C.V. (en lo sucesivo, “Red Nacional”), es un concesionario que cuenta con autorización para uso comercial, para prestar servicios mayoristas de telecomunicaciones, al amparo del título de concesión otorgado conforme a la legislación aplicable e inscrito en el RPC del Instituto.

Tercero.- Decreto de Reforma Constitucional. El 11 de junio de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (en lo sucesivo, el “DOF”), el *“DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 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 fijen las leyes, teniendo a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución.

El artículo Octavo Transitorio, fracción III, del Decreto, confirió la atribución al Instituto para determinar la existencia de Agentes Económicos Preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, e imponer las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales.

Cuarto.- Determinación del Agente Económico Preponderante. Con fecha 6 de marzo de 2014, el Pleno del Instituto en su V Sesión Extraordinaria aprobó por Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76 la *“RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES DETERMINA AL GRUPO DE INTERÉS ECONÓMICO DEL QUE FORMAN PARTE AMÉRICA MÓVIL, S.A.B. DE C.V., TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A.B. DE C.V., TELÉFONOS DEL NOROESTE. S.A. DE C.V., RADIOMÓVIL DIPSA. S.A.B. DE C.V., GRUPO CARSO, S.A.B. DE C.V., Y GRUPO FINANCIERO INBURSA, S.A.B. DE C.V.,*

COMO AGENTE ECONÓMICO PREPONDERANTE EN EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES; Y LE IMPONE LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA EVITAR QUE SE AFECTE LA COMPETENCIA Y LA LIBRE CONCURRENCIA” (en lo sucesivo, la “Resolución del AEP”).

En la Resolución del AEP, el Pleno emitió el Anexo 2 denominado *“MEDIDAS RELACIONADAS CON INFORMACIÓN, OFERTA Y CALIDAD DE SERVICIOS, ACUERDOS EN EXCLUSIVA, LIMITACIONES AL USO DE EQUIPOS TERMINALES ENTRE REDES, REGULACIÓN ASIMÉTRICA EN TARIFAS E INFRAESTRUCTURA DE RED, INCLUYENDO LA DESAGREGACIÓN DE SUS ELEMENTOS ESENCIALES Y, EN SU CASO, LA SEPARACIÓN CONTABLE, FUNCIONAL O ESTRUCTURAL AL AGENTE ECONÓMICO PREPONDERANTE EN LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES FIJOS”* (en lo sucesivo, el “Anexo 2”).

Quinto.- Resolución Bienal. El 27 de febrero de 2017, el Pleno del Instituto en su IV Sesión Extraordinaria, aprobó mediante Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119 la *“RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES SUPRIME, MODIFICA Y ADICIONA LAS MEDIDAS IMPUESTAS AL AGENTE ECONÓMICO PREPONDERANTE EN EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES MEDIANTE RESOLUCIÓN DE FECHA 6 DE MARZO DE 2014, APROBADA MEDIANTE ACUERDO P/IFT/EXT/060314/76”* (en lo sucesivo, la “Resolución Bienal”).

En la Resolución Bienal el Pleno del Instituto emitió el Anexo 2 en el que se modifican las Medidas Tercera, primer párrafo, incisos 5), 9), 22), 23), 24), 30), 31), y último párrafo, Cuarta, Quinta, Sexta, Octava, Undécima, Duodécima, Decimotercera, Decimoquinta, Decimosexta, Decimoséptima, Decimoctava, Decimonovena, Vigésima, Vigésima Segunda, Vigésima Tercera primer párrafo, Vigésima Sexta, Trigésima Quinta, Trigésima Sexta, Trigésima Séptima, Trigésima Octava, Trigésima Novena, Cuadragésima Primera, Cuadragésima Segunda, Cuadragésima Tercera, Cuadragésima Cuarta, Quincuagésima Tercera y Sexagésima; se adicionan las Medidas Tercera, Incisos 0), 3.1), 11.1), 12.1), 19.1), 19.2), 20.1), 20.2) Y 24.1), Séptima, segundo párrafo, Sexagésima Cuarta, Sexagésima Quinta, Sexagésima Sexta, Sexagésima Séptima, Sexagésima Octava, Sexagésima Novena, Septuagésima y Septuagésima Primera, y se suprime la Medida Tercera, incisos 3), 13), 14), 15), 18), 19) y 29) del Anexo 2 de la Resolución del AEP (en lo sucesivo, las “Medidas Fijas”).

Sexto.- Plan de Separación Funcional. El 27 de febrero de 2018 el Pleno del Instituto, en su VII Sesión Ordinaria aprobó mediante Acuerdo P/IFT/270218/130 el *“ACUERDO MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES RESUELVE SOBRE EL PLAN FINAL DE IMPLEMENTACIÓN DE SEPARACIÓN FUNCIONAL Y OTROS PLANTEAMIENTOS PRESENTADOS POR AMÉRICA MOVIL, S.A.B. DE C.V., TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A.B. DE C.V., Y TELÉFONOS DEL NOROESTE, S.A. DE C.V., EN TÉRMINOS DE LAS MEDIDAS SEXAGÉSIMA QUINTA Y SEGUNDA TRANSITORIA DEL ANEXO 2 Y CUADRAGÉSIMA SÉPTIMA Y SEGUNDA TRANSITORIA DEL ANEXO 3 ESTABLECIDAS MEDIANTE ACUERDO P/IFT/EXT/270217/119”* (en lo sucesivo, el “Acuerdo de Separación Funcional”).

Séptimo.- Oferta de Referencia 2020 Empresas Mayoristas. El 25 de febrero de 2020, el Pleno del Instituto en su V Sesión Ordinaria aprobó mediante Acuerdo P/IFT/250220/57 la *“RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES MODIFICA Y AUTORIZA AL AGENTE ECONÓMICO PREPONDERANTE LOS TÉRMINOS Y CONDICIONES DE LAS OFERTAS DE REFERENCIA PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO MAYORISTA DE ARRENDAMIENTO DE ENLACES DEDICADOS LOCALES Y DE INTERCONEXIÓN DE LAS EMPRESAS MAYORISTAS COMO INTEGRANTES DEL AGENTE ECONÓMICO PREPONDERANTE”* (en lo sucesivo “ORE EM 2020”).

Octavo.- Convenio del Servicio Mayorista de Arrendamiento de Enlaces Dedicados. El 10 de junio de 2020, con número de inscripción 044517, se inscribió en el RPC la *“OFERTA DE REFERENCIA PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO MAYORISTA DE ARRENDAMIENTO DE ENLACES DEDICADOS LOCALES Y DE INTERCONEXIÓN PARA CONCESIONARIOS DE REDES PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES Y AUTORIZADOS DE TELECOMUNICACIONES QUE CELEBRAN, POR UNA PARTE, RED NACIONAL ÚLTIMA MILLA, S.A.P.I. DE C.V. (EN LO SUCESIVO “RED NACIONAL”), REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR EL CP NICOLÁS CALDERÓN LÓPEZ, Y, POR LA OTRA PARTE AXTEL, S.A.B. DE C.V. REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR EL LIC. ALBERTO RAZO MEZA, (EN LO SUCESIVO, EL CONCESIONARIO O AUTORIZADO SOLICITANTE)”* de fecha 23 de marzo de 2020, en el que las partes acordaron los términos y condiciones para la prestación del servicio mayorista de enlaces dedicados locales y de interconexión (en lo sucesivo, el “Convenio de enlaces dedicados”).

Noveno.- Solicitud de Resolución. El 04 de septiembre de 2020, el apoderado legal de Axtel presentó ante el Instituto, escrito mediante el cual solicitó su intervención para resolver sobre los términos, tarifas y condiciones que no pudo convenir con Red Nacional relativas al Servicio Mayorista de Arrendamiento de Enlaces Dedicados. (en lo sucesivo, la “Solicitud de Resolución”).

La Solicitud de Resolución se admitió a trámite, asignándole el número de expediente **IFT/221/UPR/DG-RIRST/004.040920/ED**. El procedimiento fue sustanciado en todas y cada una de sus etapas en estricto apego a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (en lo sucesivo, la “LFPA”). Lo cual se encuentra plenamente documentado en las constancias que integran el expediente administrativo en comento, mismo que ha estado en todo momento a disposición de las partes, las cuales tienen pleno conocimiento de su contenido.

Es así que con fechas 16 y 17 de febrero de 2021, el Instituto notificó a Axtel y Red Nacional, respectivamente, que el procedimiento guardaba estado para que el Pleno del Instituto dictase la resolución correspondiente.

En virtud de los referidos Antecedentes, y

Considerando

Primero.- Competencia del Instituto. De conformidad con los artículos 6, apartado B fracción II y 28, párrafos décimo quinto y décimo sexto de la Constitución y 7 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en lo sucesivo, la “LFTR”); el Instituto es un órgano público autónomo, independiente en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y la radiodifusión en el ámbito de las atribuciones que le confiere la Constitución y en los términos que fijan la LFTR y demás disposiciones aplicables. Asimismo, el Instituto es la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, el cual se encargará de regular de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia.

Con fundamento en el artículo 15 fracción XIII de la LFTR el Instituto está facultado para resolver los desacuerdos que se susciten entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, entre comercializadores, entre concesionarios y comercializadores o entre cualquiera de éstos con prestadores de servicios a concesionarios, relacionados con acciones o mecanismos para implementar o facilitar la instrumentación y cumplimiento de las determinaciones que emita el Instituto.

Asimismo, la Medida Sexagésima de las Medidas Fijas, establece que el Instituto resolverá los desacuerdos que se susciten entre el Agente Económico Preponderante (en lo sucesivo, el “AEP”) y los Concesionarios Solicitantes (en lo sucesivo “CS”) o Autorizados Solicitantes (en lo sucesivo “AS”) sobre la prestación de los servicios objeto de las Medidas, en este caso del Servicio Mayorista de Arrendamiento de Enlaces Dedicados.

Por lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en los artículos indicados, el Pleno del Instituto es competente para emitir la presente Resolución que determina los términos, condiciones y tarifas del Servicio Mayorista de Arrendamientos de Enlaces Dedicados, no convenidas entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, que forman parte en el presente procedimiento.

Segundo.- Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados. Los concesionarios y autorizados de telecomunicaciones requieren el Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados para (i) conectar elementos de su infraestructura de telecomunicaciones para satisfacer sus propias necesidades de servicios y (ii) para proporcionar servicios al usuario final, en aquellas rutas en las cuales no cuentan con medios de transmisión. La prestación de estos servicios debe garantizarse bajo estándares de calidad, a efecto de evitar que una falla o degradación de la misma sea trasladada a la prestación de otros servicios de telecomunicaciones.

Entre las dificultades que han enfrentado los operadores entrantes para posicionarse en la prestación de otros servicios de telecomunicaciones es la falta de acceso a una red de transporte

a precios competitivos, que les permita conectar sus redes de acceso y que pueda ser viable adicionar servicios a sus planes de negocios.

En este orden de ideas, el Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados es crucial para el desarrollo de la competencia, toda vez que es un insumo utilizado por el resto de los competidores para complementar sus propias redes de telecomunicaciones.

Por lo anterior, es que el Instituto consideró necesario el establecimiento de medidas que obligaran al AEP a ofrecer el Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados en condiciones no discriminatorias y a precios que permitieran la entrada eficiente de otros operadores a la prestación de servicios de telecomunicaciones y que se garantizara el contar con niveles de calidad adecuados.

En ese sentido, la Medida Primera de las Medidas Fijas establece que las mismas serán aplicables al AEP en el sector de telecomunicaciones a través de sus integrantes que cuenten con títulos de concesión de red pública de telecomunicaciones.

Asimismo, la Medida Decimoquinta establece la obligación del AEP de proveer el Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados y la Medida Cuadragésima Primera la obligación del AEP de presentar para aprobación del Instituto, una propuesta de Oferta de Referencia para la prestación del Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados.

Por otra parte, en la Medida Sexagésima Quinta de las Medidas Fijas se determina que el AEP debe separar funcionalmente la provisión de servicios mayoristas objeto de las medidas a través de la creación de una persona moral que preste los servicios mayoristas relacionados con los elementos de red local y de una división mayorista la cual preste los demás servicios mayoristas sujetos a las medidas.

De esta forma, en el Acuerdo de Separación Funcional en el apartado 1 *“ASIGNACIÓN DE SERVICIOS”*, se señalan, entre otros, los servicios regulados mediante la Resolución del AEP que debe prestar por parte de la Empresa Mayorista (en lo sucesivo, “EM” utilizado indistintamente en singular o plural) y por la División Mayorista (en lo sucesivo, “DM” utilizado indistintamente en singular o plural) de Teléfonos de México S.A.B. de C.V. (Telmex) y Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V. (Telnor).

Por su parte en el Apartado 2 *“CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES”*, de la Disposición Transitoria PRIMERA del Acuerdo de Separación Funcional establece que Telmex, Telnor y las EM serán responsables de dar cumplimiento a las Medidas Decimoquinta y Cuadragésima Primera de las Medidas Fijas.

Inclusive, en el Acuerdo de Separación Funcional, se indica que el AEP deberá implementar la separación funcional de conformidad con lo siguiente:

“3. DE LAS EMPRESAS MAYORISTAS

[...]

3.2 CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES

.... Concluido este, las Empresas Mayoristas serán responsables de dar cabal cumplimiento a las obligaciones que les recaen, de conformidad con el Apartado 2 sobre el Cumplimiento de Obligaciones, así como de aquellas que deriven de los procedimientos de revisión bienal de medidas de preponderancia.

[...]"

[Énfasis añadido]

Por otra parte, la Medida Sexagésima de las Medidas Fijas establece que el Instituto resolverá los desacuerdos que se susciten entre el AEP y los CS o AS sobre la prestación de los servicios objeto de las medidas.

Por lo anterior, es claro que, las obligaciones impuestas a Red Nacional, al ser un concesionario que se constituyó específicamente para prestar servicios mayoristas regulados mediante la Resolución del AEP, involucra el alcance de las obligaciones inherentes que de esta regulación derivan, es decir, concretar el puntual cumplimiento de las Medidas Fijas.

Lo anterior, toda vez que al momento de la efectiva implementación de la Separación Funcional, no se sustituyeron las medidas regulatorias inherentes a las obligaciones que tienen dichas Empresas por su propia naturaleza, al estar obligadas a cumplir con una regulación asimétrica, ni tampoco fueron sustituidos los demás instrumentos regulatorios, ya que la aplicación de los mismos, se traduce en disposiciones complementarias que tienen como objeto mantener y cumplir con el control regulatorio en la provisión de servicios de telecomunicaciones, a efecto de favorecer condiciones que garanticen el acceso no discriminatorio a terceros usuarios del servicio de enlaces dedicados.

En consecuencia, en autos está acreditado que Axtel inició negociaciones para acordar la procedencia del proyecto especial relacionado con la ORE EM 2020, y al cumplirse con lo señalado en el artículo 15 fracción XIII de la LFTR y la Medida Sexagésima de las Medidas Fijas este Instituto se encuentra facultado para resolver sobre aquello que las partes no han podido convenir en términos de la Solicitud de Resolución.

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

Por su parte la LFPA, y el Código Federal de Procedimientos Civiles (en lo sucesivo, el "CFPC") establecen que en los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. Asimismo, establece por cuanto a su valoración, que

la autoridad goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas; para determinar el valor de las mismas, y para fijar el resultado final de dicha valuación.

En tal virtud, el Instituto valora las pruebas ofrecidas por las partes, en los siguientes términos:

3.1 Pruebas ofrecidas por Axtel

- i. Con relación a las documentales privadas, consistentes en copia simple de las pantallas del Sistema Electrónico de Gestión (en lo sucesivo, el “SEG”), con información relacionada con la solicitud, la cotización del proyecto especial enviada por Red Nacional, los servicios que Axtel tiene contratados dentro de la cubrición y la bitácora de comentarios del SEG; se les otorga valor probatorio en términos de los artículos 197, 207 y 210-A del CFPC, ordenamiento de aplicación supletoria conforme al artículo 6 fracción VII de la LFTR, al acreditarse que Axtel presentó la solicitud de servicio a Red Nacional a través del SEG y que le fue enviada una cotización de un proyecto especial por éste.

3.2 Pruebas ofrecidas por Red Nacional

- i. Con relación a la documental privada, consistente en el convenio correspondiente a la ORE EM 2020 de fecha 23 de marzo de 2020, celebrado por Red Nacional y Axtel, se le otorga valor probatorio en términos de los artículos 197, 203 y 210-A del CFPC, de aplicación supletoria conforme al artículo 6 fracción VII de la LFTR, al hacer prueba de la existencia del convenio para la prestación del servicio mayorista de enlaces dedicados entre Red Nacional y Axtel.
- ii. Con relación a las documentales privadas, consistentes en la impresión de los correos electrónicos, por la cual Axtel mediante su ejecutiva, muestran que están de acuerdo con la cotización del proyecto especial y prueba que no existe desacuerdo alguno; si bien dicha prueba se valora en términos de lo dispuesto en los artículos 197 y 203 del CFPC, de aplicación supletoria conforme al artículo 6 fracción VII de la LFTR, las mismas carecen de valor probatorio, toda vez que las mismas no genera certidumbre, al tratarse de elementos de prueba que no se encuentran ligados a una certificación que permitan corroborar su veracidad, lo cual no permite acreditar que la información generada, comunicada, recibida o enviada, se ha mantenido íntegra e inalterada a partir del momento en que se generó por primera vez en su forma definitiva.

3.3 Pruebas ofrecidas por ambas partes

- i. En relación con la presuncional, en su doble aspecto, legal y humana, se le da valor probatorio en términos del artículo 197 y 218 del CFPC al ser ésta, la consecuencia lógica y natural de hechos conocidos y probados al momento de hacer la deducción respectiva.
- ii. Respecto de la instrumental de actuaciones, consistente en todo lo actuado en el presente procedimiento administrativo y todo aquello que obre en el expediente de este Instituto,

se le da valor probatorio al constituirse la misma con las constancias que obran en el sumario y en términos del principio ontológico de la prueba, conforme al cual lo ordinario se presume.

Cuarto.- Condiciones no convenidas sujetas a resolución. Axtel planteó las siguientes condiciones del servicio mayorista de enlaces dedicados que no pudo convenir con Red Nacional:

- a) Aplicación de la Medida Sexagésima Segunda de las Medidas Fijas:
 - I. Red Nacional deberá prestar a Axtel el servicio de enlaces dedicados solicitado.
 - II. Axtel deberá otorgar a Red Nacional una garantía.
 - III. Determinar las tarifas aplicables.
- b) Determinar la no procedencia del proyecto especial, así como determinar las tarifas aplicables del servicio solicitado.
- c) Establecer la obligación de que Red Nacional no cobre proyecto especial para ninguna solicitud semejante a la presentada en el presente desacuerdo.

Cabe señalar que en la condición planteada en el inciso a), Axtel solicitó la aplicación de la Medida Sexagésima Segunda de las Medidas Fijas sin embargo, de conformidad con el *“ACUERDO MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES DELEGA EN EL TITULAR DE LA UNIDAD DE POLÍTICA REGULATORIA DEL PROPIO INSTITUTO, LA FACULTAD DE ORDENAR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS O EL ACCESO A LA INFRAESTRUCTURA MATERIA DE LA CONTROVERSA, CON INDEPENDENCIA DE QUE EL INSTITUTO RESUELVA CON POSTERIORIDAD SOBRE LAS TARIFAS RESPECTIVAS, A CONDICIÓN DE QUE SE LE OTORGUE UNA GARANTÍA PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CONTRACTUALES”*¹ se realizó el análisis de la solicitud planteada por Axtel y mediante Acuerdo 18/09/001/2020 (en lo sucesivo, el “Acuerdo de Vista”) dictado dentro del expediente IFT/221/UPR/DG-RIRST/004.040920/ED, se ordenó a Red Nacional otorgar la prestación de los servicios solicitados por Axtel mediante la constitución de la garantía correspondiente.

En este sentido, de las constancias que integran el expediente administrativo, se desprende que Axtel realizó un pago *“bajo protesta”* de los servicios por lo que la aplicación de la medida Sexagésima Segunda no se materializó en el caso concreto.

Respecto a la solicitud realizada por Axtel en el inciso c) sobre establecer la obligación de que Red Nacional no cobre proyecto especial para ninguna solicitud semejante a la presentada en el presente desacuerdo, se señala que los criterios en los cuales se requerirá de la elaboración de un proyecto especial fueron analizados por el Instituto como parte del procedimiento para la revisión y aprobación de la ORE EM 2020 la cual no puede ser modificada a través de la Resolución que pone fin al presente procedimiento administrativo, lo anterior con independencia

¹ Aprobado mediante Acuerdo P/IFT/091116/640.

de las facultades de intervención de este Instituto relacionadas con los desacuerdos que se presenten en cada caso concreto.

De esta manera, al ser la ORE EM 2020 el instrumento en el que se determinan los criterios en los cuales se requerirá la elaboración de un proyecto especial el Instituto no se pronunciará sobre la condición señalada por Axtel en el inciso c) de su Solicitud de Resolución.

En virtud de lo anterior, las condiciones sobre las cuales se pronunciará el Instituto son:

- a) Determinar la procedencia del proyecto especial.
- b) Las tarifas aplicables al servicio solicitado.

Ahora bien, previo a la determinación de las condiciones no convenidas, el Instituto procede, en primera instancia, a analizar específicamente aquellos argumentos que requieren de un especial pronunciamiento, así como aquellas argumentaciones generales de las partes con relación al presente procedimiento, para posteriormente resolver sobre aquellos puntos de desacuerdo que fueron sometidos a este Instituto.

A. Cuestión Previa

Argumentos de las Partes

Red Nacional en su escrito de manifestaciones señala que es improcedente el procedimiento en que se actúa, toda vez que en el Plan Final de Implementación de la Separación Funcional en su apartado 2 “*Cumplimiento de las Obligaciones*” establece las Medidas Fijas que aplican a las empresas mayoristas, por lo que aquellas medidas que no se encuentren en dicho apartado, no le resultan aplicables. Asimismo, manifiesta que en el listado bajo el rubro “*1. Medidas Asimétricas del Anexo 2*” no se encuentran contempladas para Red Nacional las Medidas Fijas Sexagésima y Sexagésima Segunda.

En adición, Red Nacional reiteró la improcedencia del desacuerdo de mérito, señalando que la solicitud de Axtel carece de fundamento debido a que las Medidas Fijas que a juicio de Axtel facultan a este Instituto para resolver el desacuerdo, no resultan aplicables a Red Nacional, resultando improcedente la Solicitud de Resolución.

Por otro lado, Axtel en su escrito de alegatos manifiesta que contrario a lo señalado por Red Nacional, el Instituto se encuentra facultado para resolver sobre los desacuerdos de servicios de enlaces dedicados y reitera que le son aplicables las Medidas Sexagésima y Sexagésima Segunda de las Medidas Fijas, manifestó que Red Nacional sigue siendo parte del AEP, motivo por el cual señala que está regulado bajo las mismas.

Consideraciones del Instituto

De conformidad con el artículo 15 fracción XIII de la LFTR el Instituto está facultado para resolver los desacuerdos que se susciten entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones,

entre comercializadores, entre concesionarios y comercializadores o entre cualquiera de éstos con prestadores de servicios a concesionarios, relacionados con acciones o mecanismos para implementar o facilitar la instrumentación y cumplimiento de las determinaciones que emita el Instituto.

Asimismo, la Medida Sexagésima de las Medidas Fijas, establece que el Instituto resolverá los desacuerdos que se susciten entre el AEP y los CS o AS sobre la prestación de los servicios objeto de las Medidas, en este caso del Servicio Mayorista de Arrendamiento de Enlaces Dedicados.

En este sentido, derivado de que las obligaciones impuestas a Red Nacional, al ser un concesionario que se constituyó específicamente para prestar servicios mayoristas regulados mediante la Resolución del AEP, involucra el alcance de las obligaciones inherentes que de esta regulación derivan, es decir, la Medida Sexagésima y Sexagésima Segunda de las Medidas Fijas.

Finalmente, con la efectiva implementación de la Separación Funcional, no se sustituyeron o eliminaron las medidas regulatorias inherentes a las obligaciones que tienen las EM por su propia naturaleza, al estar obligadas a cumplir con una regulación asimétrica, ni tampoco fueron sustituidos los demás instrumentos regulatorios, ya que la aplicación de los mismos, se traduce en disposiciones complementarias que tienen como objeto mantener y cumplir con el control regulatorio en la provisión de servicios de telecomunicaciones, a efecto de favorecer condiciones que garanticen el acceso no discriminatorio a terceros usuarios del servicio de enlaces dedicados.

B. Inexistencia del desacuerdo

Argumentos de las Partes

Red Nacional señala que si bien el 21 de agosto de 2020, Axtel manifestó no estar de acuerdo con el Proyecto Especial y solicitó información adicional, este mismo omite señalar que el 26 del mismo mes y año, a través de un correo electrónico manifestó de manera indubitable su aceptación incondicional al Proyecto Especial, solicitando a Red Nacional *“Favor de continuar con la implementación y hacernos llegar a la brevedad la factura”*. Es así que, Red Nacional manifiesta que, es claro que Axtel, lisa y llanamente aceptó la cotización del Proyecto Especial, solicitando la factura para proceder con el pago del mismo, manifestando su consentimiento a la cotización enviada por Red Nacional.

En este sentido, Red Nacional argumenta que, el 27 de agosto de 2020, le indicó a Axtel, en el SEG: *“Se proporcionará el servicio solicitado a través de un equipo existente de coubicación, sin embargo, se debe comprar el puerto de 1GB hacia el cliente y 2 puertos de 1 Gb hacia la red de transporte.”*. Asimismo, señala que, si después de haber recibido la información adicional Axtel paga la cotización que fue enviada y solicita la continuación del servicio, es obvio que está de acuerdo con esta misma.

De igual manera, continúa señalando Red Nacional que el mismo día, es decir el 27 de agosto, Axtel contestó a través del SEG que se acepta el servicio, sin embargo, no está de acuerdo con la determinación de que el proyecto sea considerado como Proyecto Especial. Lo anterior, argumenta Red Nacional es poco claro, ya que pareciera que Axtel se ha olvidado que para la fecha en comento ya no solo ha aceptado incondicionalmente el servicio, sino incluso lo ha solicitado a la brevedad.

Por otro lado, señala que el 24 de septiembre de 2020, Axtel remite a Red Nacional el comprobante que ampara el pago de la cotización del Proyecto Especial, el cual tampoco queda duda de que el mismo fue realizado como pretende en el suscrito del 12 de octubre de 2020, que sea *“bajo protesta”*.

Finalmente, Red Nacional señala que debe desecharse la petición de Axtel a razón de la inexistencia del desacuerdo, pues como apunta este Instituto en el oficio de admisión es para señalar si existen condiciones que no ha podido convenir con Axtel y como ha quedado demostrado, Axtel ha aceptado la cotización que le fue enviada por Red Nacional efectuando el pago del mismo, el cual ya se está llevando a cabo las acciones para la prestación del servicio en los términos de la ORE EM 2020.

Consideraciones del Instituto

Al respecto se señala que la solicitud del servicio realizada por Axtel con fecha 11 de agosto de 2020 cumplió con el procedimiento establecido en el numeral 2.5 de la ORE EM 2020, toda vez que a través del SEG solicitó el servicio Mayorista de Enlaces Dedicados HUB con capacidad de 1 Gbps como consta en la solicitud de resolución con número de folio U1G-2008-0003 y NIS 12816272.

Posteriormente, Red Nacional con fecha 20 de agosto de 2020 a través del SEG informó que dicho servicio se consideraría proyecto especial y adicionó la cotización correspondiente. Por lo que, el plazo de 10 (diez) días hábiles para que Axtel notificara a Red Nacional sobre la aceptación del proyecto especial transcurrió del 20 de agosto al 02 de septiembre de 2020.

Es así que, con fecha 21 de agosto de 2020, Axtel solicitó una aclaración a la cotización presentada por Red Nacional y manifestó no estar de acuerdo con la determinación del proyecto especial.

Con fecha 27 de agosto de 2020, Red Nacional, a través del SEG realizó las aclaraciones técnicas de la cotización y manifestó los criterios en los que se basó para la determinación del proyecto especial.

Asimismo, el 27 de agosto de 2020 a través del SEG Axtel notificó a Red Nacional su interés por el servicio solicitado, sin embargo, reiteró no estar de acuerdo con la determinación de proyecto especial ni con la cotización presentada.

Por lo cual, al no existir una aceptación por parte de Axtel respecto de la cotización presentada por Red Nacional, es claro que se encuentra en el caso concreto la existencia de un desacuerdo.

En este sentido, dado que Axtel manifestó dentro del plazo establecido en el numeral 2.5.6 de la ORE EM 2020 su desacuerdo con la determinación del proyecto especial, no resultan procedentes los argumentos presentados por Red Nacional.

Es así que, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 fracción XIII de la LFTR y en concordancia con la Medida Sexagésima, toda vez que las partes no llegaron a un acuerdo respecto de la prestación del servicio solicitado por Axtel, se actualiza en el caso concreto la existencia de un desacuerdo.

Asimismo, contrario a lo manifestado por Red Nacional, los concesionarios tienen el derecho de presentar ante el Instituto sus desacuerdos, sin que exista de por medio una limitante relacionada con los plazos y procedimientos establecidos en la ORE EM 2020 para la contratación del servicio, lo anterior a efecto de que en caso de que no exista acuerdo en los términos y condiciones bajo las cuales se llevará a cabo la prestación del servicio, específicamente por lo que se refiere a proyectos especiales, este pueda ser resuelto a través de una resolución que emita el Instituto.

En este sentido, de actuar bajo la interpretación realizada por Red Nacional respecto de que no existe un desacuerdo por el hecho de que Axtel solicitará continuar con la implementación del servicio y pagara la factura correspondiente, implicaría dejar en estado de indefensión a Axtel al obligársele a tener que aceptar cualquier condición de Red Nacional para obtener la prestación del servicio, previo a que el 21 de agosto de 2020, dicho concesionario ya había manifestado a través del SEG no estar de acuerdo con la determinación de que la solicitud fuera clasificada como proyecto especial, reiterando su postura el 27 de agosto del mismo año, o en caso contrario, simplemente no tendría acceso a un servicio regulado que deriva de las obligaciones que han sido impuestas a Red Nacional.

Por otro lado, si bien es cierto que la oferta de referencia establece plazos y procedimientos específicos para los proyectos especiales, como es el pago de la factura por los servicios solicitados, también lo es que eso en nada limita el derecho de Axtel en solicitar la intervención de este Instituto a efecto de resolver sobre aquellos términos y condiciones que no hayan podido convenir las partes. En este sentido, el hecho de que se haya solicitado continuar con la implementación y se haya pagado la cotización de proyecto especial para recibir el servicio solicitado, no conlleva que la parte solicitante se encuentre de acuerdo con la determinación impuesta, por lo que dicho supuesto, no limita el derecho del concesionario para solicitar al Instituto que intervenga a fin de resolver el presente desacuerdo.

Finalmente, se reitera que las Medidas Fijas reconocen la posibilidad de que existan desacuerdos sobre la prestación de los servicios, por lo que el Instituto resolverá los desacuerdos que se susciten entre Red Nacional y los CS o AS respecto de la prestación de los servicios objeto de las Medidas Fijas que Red Nacional se encuentra obligado a prestar.

C. Objeción de pruebas

Argumentos de las partes

A decir del apoderado legal de Red Nacional, las pruebas ofrecidas por Axtel carecen de valor probatorio ya que considera que las mismas no son los documentos idóneos para probar su dicho, además de que las mismas prueban a favor de lo argumentado por Red Nacional y en contra de lo expresado por Axtel.

Consideraciones del Instituto

Al respecto, se considera que la objeción realizada por Red Nacional en cuanto al alcance y valor probatorio de los documentos exhibidos por Axtel, es improcedente en virtud de que, al objetarse algún documento, el objetante deberá comprobar su objeción para así destruir la certeza que recae sobre lo asentado en los documentos, por lo que, si Red Nacional sólo hace meras manifestaciones y no prueba la razón de su dicho, su pretensión resulta inoperante. Robustece lo anterior:

“OBJECCIÓN DE DOCUMENTOS. NO BASTA QUE EL INTERESADO OBJETE UN DOCUMENTO PROVENIENTE DE UN TERCERO, PARA QUE POR ESE SOLO HECHO PIERDA VALOR PROBATORIO, EL CUAL DEPENDERÁ DE QUE ESTÉN O NO ROBUSTECIDOS CON OTROS MEDIOS (CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES).”

No basta que el interesado objete un documento proveniente de un tercero, para que por ese solo hecho pierda valor probatorio, ya que de acuerdo a lo establecido por el artículo 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles, su valor dependerá de que dicha documental esté o no robustecida con otros medios de convicción. Lo anterior es así, en razón de que el propio artículo establece la posibilidad de que, en caso de que el documento haya sido objetado, el oferente pueda, a través de otros medios de convicción, demostrar la veracidad de su contenido, lo que implica la oportunidad de perfeccionar el documento y, de ser así, éste sea valorado en su justa dimensión, por lo que no resulta válido restar, a priori, el valor de la documental, por su sola objeción.”²

Asimismo, debe señalarse que, de conformidad con lo previsto en el artículo 197 del CFPC, esta autoridad goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas, y en esa medida, determinar el valor de cada una de ellas, para fijar el resultado final de dicha valuación.

Una vez analizadas las manifestaciones realizadas por Red Nacional en términos del artículo 15 fracción XIII de la LFTR y la Medida Sexagésima de las Medidas Fijas se procederá a resolver sobre las condiciones no convenidas.

1. Procedencia del Proyecto Especial

Argumentos de las partes

² Tesis de Jurisprudencia 31/2012. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VII, Abril de 2012, Tomo 1, aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de ocho de febrero de dos mil doce.

En la Solicitud de Resolución, Axtel señala que el Instituto en la ORE EM 2020 estableció los casos en los que Red Nacional no debe cobrar proyectos especiales, de lo cual éste último no puede declarar que el servicio solicitado sea proyecto especial por las siguientes razones:

- i) **Red Nacional cuenta con infraestructura en donde se ha solicitado el servicio.** Axtel señala que Red Nacional cuenta con infraestructura en la central en la que Axtel se encuentra ubicado y en la que se entrega el servicio solicitado, por lo que la instalación de SFPs no pueden implicar un Proyecto Especial, toda vez que en las centrales objeto del servicio solicitado ya se cuenta con cobertura Ethernet y que sólo sería aplicable el proyecto especial en el caso de realizar un despliegue de infraestructura en alguna zona donde no se tenga infraestructura;
- ii) **Los elementos de red necesarios para la prestación de los servicios ya están incorporados en las tarifas determinadas por el Instituto en la ORE 2020 con base en el modelo de Costos.** Axtel señala que no es procedente el cobro de Proyectos Especiales, toda vez que los elementos de red están considerados en el modelo de costos incrementales, esto incluye todos los costos adicionales de los elementos de red necesarios para proveer una unidad adicional del servicio cuando Red Nacional ya cuenta con infraestructura donde se solicita el servicio.

Axtel señala que Red Nacional en la cotización establece que el costo del proyecto está asociado a adecuaciones relacionadas con la instalación de 3 SFPs, 1 hacia cliente y 2 hacia red; Además de 2 puertos en el agregado de PSU, sin embargo, en la solicitud de resolución, Axtel señala que hizo constar que, dentro del domicilio de la central León de los Aldama, se cuenta infraestructura instalada.

En adición, Axtel argumenta que los costos de equipamiento y despliegue que alude Red Nacional para justificar la procedencia del proyecto especial ya se encuentran incorporados en el modelo de costos de Enlaces Dedicados.

Red Nacional, por su parte señala que el hecho de que se cuente con equipos Ethernet en una central no implica que tendrá capacidad ilimitada para proveer todos los servicios que se requieran, además que Axtel no presentó pronóstico alguno que permita a Red Nacional proyectar la demanda en la central.

Al respecto, Red Nacional hace referencia a un diagrama de arquitectura general del tramo multipunto o HUB, para explicar la infraestructura que utiliza para proveer el servicio de 1 Gbps donde considera que de forma enunciativa más no limitativa se muestran los principales elementos que participan en una red local y en una red de agregación y concentración de flujos, entre las que describe las siguientes:

- Para la Red Local, señala que la infraestructura se compone de trayectorias de cableado en planta interna, un equipo Nodo de Acceso Ethernet/ Dispositivo Demarcador Ethernet (NDE/DDE) ubicado en la sala de Red de Acceso, Distribuidores de Fibra Óptica.

- Para la Red de agregación y concentración de flujos, señala que se componen de equipos Agregadores y Distribuidores, que en su conjunto forman un clúster, mismos que se encuentran en las salas de transmisión.

Es así que, Red Nacional señala que la infraestructura señalada debe existir y tener capacidad suficiente para proporcionar el servicio de enlaces dedicados en la central y en la coubicación del concesionario, y que en caso que no se cuente con la capacidad suficiente, cae en el supuesto donde no se puede proporcionar el servicio bajo las condiciones existentes y se requerirá el despliegue de nueva infraestructura.

Siguiendo este orden de ideas, Red Nacional señala que identificó y analizó los recursos existentes e identificó que contaba con casi la totalidad de la infraestructura necesaria para prestar el servicio, excepto por el transceptor dedicado que proporcionará el servicio hacia la coubicación del concesionario exclusivamente y los otros dos transceptores que se conectarán en redundancia hacia el Agregador. Asimismo, señala que los equipos existentes en la central de León resultan insuficientes para prestar el servicio, por lo que queda de manifiesto la necesidad del despliegue de nueva infraestructura.

En este sentido, Red Nacional argumenta que, suponiendo que los elementos necesarios para proporcionar el servicio solicitado ya han sido considerados en el modelo de costos y que se contempla en el cobro de gastos de instalación y la renta de mensual de los servicios de la ORE EM 2020, las tarifas resultan insuficientes para cubrir costos asociados a proveerlo, entre otros factores por estar asociado a un modelo de costos que no corresponde a su realidad de entidad separada e independiente funcionalmente de Telmex, además Axtel objeta todas las facturas por renta mensual de los servicios que le remite Red Nacional.

Red Nacional señala que no ha recibido por parte de Axtel ningún pronóstico de los servicios referente a la central León de los Aldama que hagan necesario que Red Nacional planifique el llevar acabo inversiones en el sitio que se requiere de servicios. Además, señala que Axtel no tomó en cuenta lo establecido en la ORE EM 2020, en la que establece en su numeral 2.5.6. los supuestos bajo los cuales se definen los casos de un proyecto especial, esto es cuando no se cuente con infraestructura existente.

Red Nacional añade que no puede ni debe invertir en tecnologías obsoletas como es la TDM o en infraestructura ociosa con tecnología moderna de alta tecnología como lo es Ethernet, esperando atender probables solicitudes de Servicios de Enlaces Dedicados, que los CS requieran de tiempo en tiempo, en sitios muy específicos y a su medida. Al respecto, manifiesta que la ausencia de pronósticos el servicio solicitado en un domicilio donde no hay capacidad se vuelve exclusivo para el concesionario que lo requiere. Adicionalmente, Red Nacional no tiene programado desplegar en corto plazo infraestructura, por lo que bajo estas condiciones el servicio deberá ser catalogado un proyecto especial.

Por otro lado, Red Nacional puntualiza que el modelo de costos de interconexión no le es aplicable, debido a que para la determinación de las tarifas este instituto emplea el modelo de costos de enlaces dedicados y a su vez el modelo de costos de interconexión de donde se extraen

los costos de transporte, por lo que es necesario determinar si del último modelo mencionado están considerados en su totalidad los elementos de red necesarios para la prestación de los servicios de enlaces locales. En adición a lo anterior, señala que el modelo de interconexión surge de la medida Trigésima Sexta, misma que a partir del Plan de Separación Funcional, establece en su apartado 2 *“Cumplimiento a las Obligaciones”*, que la medida en comento corresponde exclusivamente a Telmex y no así a Red Nacional, por tanto, argumenta que el uso del modelo de interconexión para determinar el transporte de los enlaces dedicados locales carece de fundamento.

Además, señala que la Metodología de Costos en la que se determina la metodología determinada para el modelo de costos de interconexión es únicamente aplicable para Telmex por lo que no existe fundamento legal para su uso en el modelo de costos de enlaces dedicados.

Aunado a lo anterior, manifiesta que el modelo de interconexión no corresponde ni refleja la realidad de Red Nacional ya que la red modelada corresponde a la de un concesionario hipotético eficiente en donde, tanto la red como su despliegue son inexistentes y ajenos a la red de Red Nacional, puesto que el enfoque Bottom Up emplea una red hipotética y el enfoque Scorched Earth supone que no existe una red histórica desplegada eliminando cualquier ineficiencia de despliegue histórico.

Red Nacional argumenta que la demanda de servicios empleada en el modelo de costos no contempla crecimientos de la red, por lo que en los casos donde no haya infraestructura disponible, se debe implementar la figura de Proyecto Especial señala que en el modelo de costos de enlaces dedicados desanonimizado 2020, el Instituto consideró 883.6 tramos de enlaces de 1 Gbps, como demanda proyectada, la cual sub dimensiona la capacidad instalada, mientras que el modelo de interconexión desanonimizado 2020, el Instituto consideró capacidad total de los enlaces locales, por lo que no se determina puntualmente los tramos de enlaces 1 Gbps. Sin embargo, Red Nacional señala que se hizo del conocimiento al Instituto que los tramos de enlaces locales para la capacidad de 1 Gbps ascendieron a 1,913 tramos, dado que los pronósticos del Instituto para tramos de enlaces locales en menos de la mitad de los tramos reales observados, no es posible que el modelo de enlaces dedicados considere cualquier crecimiento de capacidad total necesaria para dichos servicios, el cual señala que se quedó muy corto.

Red Nacional señala que su infraestructura es finita y restringida por la demanda real geográfica, es así que el crecimiento necesario de la red de Red Nacional depende de dos variables, por un lado, de la demanda actual y, por el otro lado, de la demanda estimada, con base a expectativas de crecimiento de los CS, dado que las dos variables de crecimiento de red tienen un componente endógeno y uno exógeno, no es posible controlar las variables que están en función de los aspectos exógenos a Red Nacional. De esta forma, añade Red Nacional que dichos elementos son ajenos se convierten en un costo de oportunidad para los CS, pues no es posible conocer su demanda esperada, creándose un costo internalizado en la figura de proyecto especial.

Por su parte, Axtel, argumenta que, si bien Red Nacional requiere instalar un equipo NDE, reitera que dicho elemento de costo está considerado dentro de las tarifas de gastos de instalación y

rentas mensuales, con base al modelo de costos para servicios donde Red Nacional cuenta con infraestructura, por lo que no es correspondiente el cobro de proyectos especiales. Axtel añade que el modelo de costos considera un plan de crecimiento de las redes, que incluye la instalación de toda infraestructura sustentable y justificable a través de un pronóstico de crecimiento, bajo las condiciones existentes de operación y la demanda de servicios.

Axtel señala que, Red Nacional justifica un proyecto especial basándose en la interpretación equivocada y atípica respecto al concepto “*despliegue de nueva infraestructura*”, toda vez que en la práctica un despliegue de nueva infraestructura se refiere a despliegues de última milla o de una red nueva y no al crecimiento de equipamiento en central.

Aunado a lo anterior, Axtel manifiesta, que el modelo de costos no solo considera los servicios en operación y la infraestructura que actualmente se encuentra instalada y que podrá ser utilizada para proveer nuevos servicios, sino que incluyen una demanda esperada con base en la información de Red Nacional, es decir el modelo de costos considera que Red Nacional deberá invertir en equipamiento adicional para satisfacer la demanda de servicios.

Axtel señala que los costos de reemplazo de equipos de red para proporcionar el servicio están incluidos en el modelo de costos, en particular respecto del servicio solicitado asociado a este desacuerdo. Señala que Red Nacional omite que los conceptos de equipamiento y ampliación de capacidad de red están considerados en el modelo de costos y por tanto, no son costos correspondientes al despliegue de nueva infraestructura, sino costos correspondientes a la provisión de servicios en su cobertura de red actual en la que ya presta servicios. Asimismo, hace alusión a que el modelo de costos es aplicable a Red Nacional como empresa mayorista.

Consideraciones del Instituto

En el numeral 2.5.6 de la ORE EM 2020 se establecen las condiciones bajo las cuales se requerirá la elaboración y cotización de un Proyecto Especial, dicho numeral señala:

“2.5.6 Proyectos Especiales

La Empresa Mayorista podrá ofrecer la prestación del servicio de Enlaces dedicados locales a través de la elaboración y cotización de un Proyecto Especial en los siguientes casos:

- *Para enlaces dedicados de cobre, la distancia máxima que se alcanza a cubrir en condiciones normales en la última milla es de 2.5 km.*
- *Para enlaces dedicados de F.O., la distancia máxima para conexión al pozo de empalme del anillo de fibra más cercano en la última milla es de 1 km.*
- *Cuando el Concesionario Solicitante requiere expresamente que un enlace dedicado sea entregado a través de F.O. cuando hay condiciones existentes que permiten que el servicio sea entregado por cobre.*
- *Cuando no se cuente con infraestructura existente, en la red de acceso en alguna localidad para proporcionar algún servicio solicitado, ni tampoco se tenga planificado realizar inversiones en dicha zona. En este supuesto, la Empresa Mayorista justificará los costos asociados a la parte proporcional de la obra, construcción o implementación de la nueva infraestructura necesaria para la prestación del servicio solicitado por el Concesionario o Autorizado Solicitante.*

Las situaciones en las que se requiera realizar el despliegue de nueva infraestructura de red de acceso, en los casos que no estén cubiertos en los puntos anteriores serán tratadas como un Proyecto Especial, lo cual se notificará al Concesionario o Autorizado Solicitante a través del SEG/SIPO, anexando la justificación técnica y la cotización para poder proporcionar los enlaces solicitados.

La justificación y la solución propuesta deberán señalar expresamente las razones por las cuales se considera un Proyecto Especial e identificar claramente los elementos de costo adicionales a aquellos considerados dentro de la presente Oferta.”

Asimismo, en el numeral 2.5.6.4 de dicha Oferta se establecen los casos que no se considerarán como Proyectos Especiales en los siguientes términos:

“2.5.6.4 No se considerarán Proyectos Especiales, los siguientes casos:

- (i) Cuando la Empresa Mayorista preste o haya prestado servicios al Concesionario o Autorizado Solicitante en un determinado domicilio, utilizando la misma tecnología requerida;*
- (ii) Cuando únicamente se requiera utilizar un equipo con diferente tecnología. En este caso será procedente el cobro de los gastos de instalación de dicho equipo y la renta mensual asociada a dicho enlace, de conformidad con los precios y tarifas de la presente Oferta;*
- (iii) Si habiendo realizado adecuaciones para la prestación de los servicios, los costos de tales adecuaciones ya hubieren sido absorbidos por otro Concesionario o Autorizado Solicitante, y*
- (iv) Si para la prestación de los servicios se requieren elementos de red cuyo costo ya se encuentre incorporado en las tarifas determinadas por el Instituto para el servicio mayorista de enlaces dedicados.”*

Énfasis añadido

De lo anterior se desprende que en caso de que no se pueda proporcionar el servicio bajo las condiciones existentes de infraestructura se podrá requerir de un proyecto especial a excepción de los casos específicos señalados en el numeral 2.5.6.4, por ejemplo, cuando se requieran elementos de red cuyo costo ya se encuentre incorporado en las tarifas determinadas por el Instituto.

En este sentido, para la atención de la solicitud de Axtel de un HUB de 1 Gbps en la central León de los Aldama que le correspondió el NIS 12816272 en el SEG, Red Nacional entregó una cotización de Proyecto Especial para el servicio solicitado, señalando como conceptos involucrados en el proyecto la “Red de Acceso” y “Adicionales Red de Acceso”.

Respecto al concepto de “Red de Acceso” indica en la sección Detalle “Se requiere comprar de 3 SFP’s”, y respecto al concepto de “Adicionales a la Red de Acceso” señala: Instalación de 3 SFP’s, asimismo, como observaciones adicionales indica: “SE REQUIERE INSTALACIÓN DE 3 SFP’s, 1 HACIA CLIENTE Y 2 HACIA LA RED. ADEMÁS DE 2 PUERTOS EN EL AGREGADOR DE PSU.”

En este sentido, respecto a la necesidad de instalar 3 transceptores SFP, necesarios en el equipo NDE/DDE existente, corresponden a costos considerados en el modelo de costos para calcular las tarifas correspondientes al servicio de enlaces dedicados al formar parte de los costos de equipo de sitio del cliente, por lo cual de conformidad con lo establecido en el inciso iv) del numeral 2.5.6.4 de la ORE EM 2020 su implementación no puede considerarse como proyecto especial.

Es así que, que el modelo de costos toma en consideración la demanda actual, así como el incremento de la misma para el crecimiento de capacidad total necesario para la prestación del servicio de enlaces dedicados, por lo que la ampliación del NDE/DDE con nuevos transceptores, es un costo que fue considerado por el Instituto para la determinación de las tarifas de los enlaces dedicados.

En ese tenor, los elementos de infraestructura que Red Nacional señala como necesarios para la prestación del servicio, como es la instalación de transceptores SFP, corresponden a elementos de red cuyos costos son considerados en las tarifas de gastos de renta mensual del HUB 1 Gbps solicitado, ya que el modelo de costos mediante el cual se determinaron las tarifas para la prestación del servicio mayorista de enlaces dedicados, considera la infraestructura necesaria para la instalación del equipo necesario, responsable de proveer el servicio de enlaces dedicados en la red de acceso como es la instalación de transceptores SFP en el equipo NDE/DDE, en tal virtud, no es procedente el cobro de proyecto especial para el servicio solicitado por Axtel en términos de lo establecido en el inciso iv) del numeral 2.5.6.4 de la ORE EM 2020.

Respecto a lo señalado por Red Nacional de que no puede invertir en tecnologías obsoletas como lo es TDM, se señala Red Nacional se encuentra obligada al cumplimiento de la Medida Séptima de las Medidas Fijas y a lo establecido en la ORE EM 2020 por lo que es su obligación prestar el servicio con tecnología TDM y Ethernet.

Ahora bien, sobre lo señalado por Red Nacional que no puede invertir en infraestructura ociosa ante la ausencia de pronósticos que incluyan proyecciones de demanda, se señala que contrario a lo señalado por Red Nacional, la ORE EM 2020 en su numeral 2.2 “*Pronóstico de Servicios*”, establece la obligación de los concesionarios entregar pronósticos que permitan a Red Nacional dimensionar el crecimiento de sus redes conforme a la demanda de los servicios, es así que los concesionarios deben entregar los pronósticos de los servicios e incluso ratificarlos a efecto de que su demanda sea considerada en el crecimiento de la red de Red Nacional.

Aunado a lo anterior, en la práctica de la industria existe un crecimiento natural de las redes derivado del crecimiento en su base de usuarios o mayor demanda de servicios existentes. Este crecimiento natural está directamente relacionado con la demanda de los servicios mayoristas incluyendo el servicio de enlaces dedicados que requieren otros concesionarios a Red Nacional, así como con el crecimiento de su propia red para sus propias operaciones, por lo que si se requiriera un incremento de capacidad en la red para atender la demanda del servicio de enlaces dedicados dicho incremento tiene su origen en el crecimiento natural de la red de Red Nacional, esto es, son parte del crecimiento necesario de la red que Red Nacional requiere realizar para la prestación de los servicios, tanto a los Concesionarios y Autorizados solicitantes como para sus

propias operaciones, costos que están directamente relacionados con el incremento natural de la demanda de los servicios finales, como sucede en cualquier industria.

Asimismo, en el modelo de costos de enlaces dedicados el cálculo de los costos de los enlaces locales se realiza con base a un modelo unianual bottom-up que incluye los costos anualizados del equipamiento de red necesarios, los costos de la infraestructura de cobre y fibra, así como los costos de transporte de tráfico entre centrales. En este sentido, es importante resaltar que para el cálculo de las tarifas por la prestación del servicio se utiliza la demanda de mercado, la cual toma en consideración la demanda actual, así como el incremento de la misma para considerar el crecimiento de capacidad total necesaria para el servicio de enlaces dedicados y los costos relacionados.

Abundando en lo anterior, el modelo de interconexión fija considera los elementos de red necesarios para satisfacer la demanda de todos los servicios que se prestan, incluyendo la demanda del servicio de enlaces dedicados, tomando en consideración no sólo la infraestructura necesaria para brindar los servicios actualmente, sino que también considera elementos de red necesarios para reponer los elementos ya depreciados, así como los necesarios para proporcionar los servicios adicionales considerando los incrementos proyectados de la demanda.

Asimismo, el modelo de costos de enlaces dedicados considera el costo del equipamiento de red necesario para prestar el servicio: módems, multiplexadores, switches, la ruta física entre emplazamientos, así como los elementos necesarios en el sitio del cliente, la agregación y distribución en centrales, y la red de acceso (cables, ductos, postes, entre otros).

Por lo que la tarifa calculada a través del modelo de enlaces dedicados calcula las tarifas recurrentes que incluyen todos los elementos de red necesarios para brindar el servicio e incluso toma en cuenta la adquisición de equipo necesario para cubrir incrementos en la demanda del servicio, ya sea porque la demanda proyectada en el modelo de interconexión, requiere que se calculen elementos de red necesarios para cubrir estos cambios en la demanda y por tanto reflejar una modificación en los costos de transporte o porque se debe adquirir la electrónica necesaria en el sitio del cliente o en la capa de agregación.

Asimismo, respecto a los argumentos de Red Nacional en el sentido de que el modelo de costos de interconexión no le resulta aplicable ya que la Medida Trigésima Sexta aplica únicamente a Telmex se señala que dicha Medida es aplicable para la determinación de las tarifas de los servicios de interconexión las cuales no son materia de la presente resolución ni le resultan aplicables a Red Nacional.

Además, el costo de transporte es el costo en el que se incurre por el uso de los elementos de red necesarios para enrutar el tráfico entre dos puntos (como pueden ser dos centrales) en donde se recibe y entrega tráfico, este costo se determinan a través del modelo de interconexión fijo el cual considera todos los elementos de red necesarios para satisfacer la demanda de todos los servicios que se prestan, incluyendo la demanda del servicio de enlaces dedicados.

Por otra parte, respecto a que la Metodología de Costos únicamente es aplicable a Telmex se señala que dicha metodología establece los lineamientos para la elaboración de los modelos de costos utilizados para la determinación de las tarifas de los servicios de interconexión, la cual no es aplicable para la elaboración de los modelos de costos de enlaces dedicados pues de conformidad con la Medida Trigésima Séptima de la Medidas Fijas la metodología aplicable es la de costos incrementales promedio de largo plazo.

Respecto a que el modelo de interconexión no refleja la realidad de Red Nacional al modelar una red de un concesionario hipotético eficiente, que emplea una red hipotética con un enfoque Scoched Earth y que la demanda del modelo no es la reportada por Red Nacional, un concesionario hipotético eficiente es un concesionario con características similares a, o derivadas de los concesionarios existentes en el mercado en el que se ajustan aspectos hipotéticos, esto es, un operador representativo del mercado, con el objetivo de calcular tarifas representativas del mercado, que reflejen los costos de los operadores reales, pero con un mayor grado de transparencia, al tiempo que se incentiva a que los concesionarios eleven su eficiencia y disminuyan costos, lo cual, a su vez, se refleja en una mayor competencia en el mercado y menores precios, en beneficio de los consumidores de los servicios de telecomunicaciones.

Los modelos son representaciones de la realidad y no tienen como objetivo reflejar de forma fidedigna a los operadores reales, sino calcular los costos incurridos por un operador hipotético en la prestación del servicio.

En este sentido, de conformidad con lo establecido en el numeral 2.5.6.4 de la ORE EM 2020 no es procedente el proyecto especial para un enlace dedicado HUB 1 Gbps dado que, los costos asociados a los elementos de red necesarios para proveer el servicio corresponden a costos incorporados en las tarifas determinadas por este Instituto para el servicio mayorista de enlaces dedicados.

Es así que Red Nacional, al determinar los casos en los que se requerirá de la elaboración y cotización de un Proyecto Especial deberá apegarse estrictamente a lo establecido en los numerales 2.5.6 y 2.5.6.4 de la ORE EM 2020.

2. Tarifa del servicio solicitado

Argumentos de las partes

Axtel solicita la determinación de las tarifas aplicables a la solicitud.

Consideraciones del Instituto

La supervisión del órgano regulador en la prestación de los servicios mayoristas como el de Enlaces dedicados tiene el propósito de que los servicios se presten de manera eficiente, promoviendo la competencia y el desarrollo de la industria.

En ese sentido, con la finalidad de alcanzar los objetivos que establece la Ley, el Instituto cuenta con la atribución de establecer Modelos de Costos para determinar las tarifas aplicables para cada caso concreto; tratándose del servicio mayorista de arrendamiento de enlaces dedicados locales, se aplicaron para efectos de la autorización de la Oferta de Referencia respectiva.

Asimismo, la medida Cuadragésima Primera señala que el AEP deberá presentar para aprobación del Instituto, en el mes de julio del año que corresponda, una propuesta de Oferta de Referencia para la prestación del Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados, la cual deberá contener entre otros, las características propias del servicio, plazos de entrega, reparación de fallas y gestión de incidencias, procedimientos, niveles de calidad y las tarifas aplicables, la cual entrará en vigor el 1 de enero del año siguiente.

En este sentido, la ORE EM 2020 establece las tarifas aplicables a los servicios cuando se requiere un enlace HUB de 1 Gbps, de tal forma que en el Anexo "A" TARIFAS de la Oferta de Referencia en específico los numerales 1 y 2, se establecen las *"Contraprestaciones que el CONCESIONARIO O AUTORIZADO SOLICITANTE, deberá pagar a LA EMPRESA MAYORISTA por concepto de "Gastos de Instalación" y "Renta Mensual"*.

En virtud de lo anterior, y con el fin de que los términos, condiciones y tarifas de Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados determinadas por este Instituto en la presente Resolución sean ofrecidos de manera no discriminatoria a los demás concesionarios que lo soliciten y que requieran el Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados locales capacidades o funciones similares, el Pleno del Instituto estima conveniente poner la presente Resolución a disposición de los concesionarios. Para efectos de lo anterior y en términos de lo dispuesto por los artículos 176, 177, fracción XXII y 178 de la LFTR, la presente Resolución será inscrita en el Registro Público de Telecomunicaciones a cargo del propio Instituto.

Por lo anterior, con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo quinto y décimo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Transitorio Trigésimo Quinto 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"*; 1, 2, 6, fracción IV, 7, 15, fracción XIII y 177, fracción XXII de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 1, 17, 36, 38, 39 y 57 fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 197, 203, 207, 210-A y 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles; y 4 fracción I y 6, fracción XXXVIII del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones; la *"RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES DETERMINA AL GRUPO DE INTERÉS ECONÓMICO DEL QUE FORMAN PARTE AMÉRICA MÓVIL, S.A.B. DE C.V., TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A.B. DE C.V., TELÉFONOS DEL NOROESTE, S.A. DE C.V., RADIOMÓVIL DIPSA, S.A.B. DE C. V., GRUPO CARSO, S.A.B. DE C.V., Y GRUPO FINANCIERO INBURSA, S.A.B. DE C.V., COMO AGENTE ECONÓMICO PREPONDERANTE EN EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES Y LE IMPONE LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA EVITAR QUE SE AFECTE LA COMPETENCIA Y LA LIBRE CONCURRENCIA"* aprobada mediante Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76 y el Anexo 2

denominado “MEDIDAS RELACIONADAS CON INFORMACIÓN, OFERTA Y CALIDAD DE SERVICIOS, ACUERDOS EN EXCLUSIVA, LIMITACIONES AL USO DE EQUIPOS TERMINALES ENTRE REDES, REGULACIÓN ASIMÉTRICA EN TARIFAS E INFRAESTRUCTURA DE RED, INCLUYENDO LA DESAGREGACIÓN DE SUS ELEMENTOS ESENCIALES Y, EN SU CASO, LA SEPARACIÓN CONTABLE, FUNCIONAL O ESTRUCTURAL AL AGENTE ECONÓMICO PREPONDERANTE, EN LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES FIJOS”, la “RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES SUPRIME, MODIFICA Y ADICIONA LAS MEDIDAS IMPUESTAS AL AGENTE ECONÓMICO PREPONDERANTE EN EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES MEDIANTE RESOLUCIÓN DE FECHA 6 DE MARZO DE 2014, APROBADA MEDIANTE ACUERDO P/IFT/EXT/060314/76” emitida mediante Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119, y su Anexo 2 denominado “Se **MODIFICAN** las medidas TERCERA, primer párrafo, incisos 5), 9), 22), 23), 24), 30), 31), y último párrafo, CUARTA, QUINTA, SEXTA, OCTAVA, UNDÉCIMA, DUODÉCIMA, DECIMOTERCERA, DECIMOQUINTA, DECIMOSEXTA, DECIMOSÉPTIMA, DECIMOCTAVA, DECIMONOVENA, VIGÉSIMA, VIGÉSIMA SEGUNDA, VIGÉSIMA TERCERA primer párrafo, VIGÉSIMA SEXTA, TRIGÉSIMA QUINTA, TRIGÉSIMA SEXTA, TRIGÉSIMA SÉPTIMA, TRIGÉSIMA OCTAVA, TRIGÉSIMA NOVENA, CUADRAGÉSIMA PRIMERA, CUADRAGÉSIMA SEGUNDA, CUADRAGÉSIMA TERCERA, CUADRAGÉSIMA CUARTA, QUINCUAGÉSIMA TERCERA y SEXAGÉSIMA; se **ADICIONAN** las medidas TERCERA, incisos 0), 3.1), 11.1), 12.1), 19.1), 19.2), 20.1), 20.2) y 24.1), SÉPTIMA, segundo párrafo, SEXAGÉSIMA CUARTA, SEXAGÉSIMA QUINTA, SEXAGÉSIMA SEXTA, SEXAGÉSIMA SÉPTIMA, SEXAGÉSIMA OCTAVA, SEXAGÉSIMA NOVENA, SEPTUAGÉSIMA y SEPTUAGÉSIMA PRIMERA, y se **SUPRIME** la medida TERCERA, incisos 3), 13), 14), 15), 18), 19) y 29), todas ellas del Anexo 2 denominado “Medidas relacionadas con información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, regulación asimétrica en tarifas e infraestructura de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales y, en su caso, la separación contable, funcional o estructural al Agente Económico Preponderante en los servicios de telecomunicaciones fijos”. el “ACUERDO MEDIANTE EL CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES RESUELVE SOBRE EL PLAN FINAL DE IMPLEMENTACIÓN DE SEPARACIÓN FUNCIONAL Y OTROS PLANTEAMIENTOS PRESENTADOS POR AMÉRICA MOVIL, S.A.B. DE C.V., TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A.B. DE C.V., Y TELÉFONOS DEL NOROESTE, S.A. DE C.V., EN TÉRMINOS DE LAS MEDIDAS SEXAGÉSIMA QUINTA Y SEGUNDA TRANSITORIA DEL ANEXO 2 Y CUADRAGÉSIMA SÉPTIMA Y SEGUNDA TRANSITORIA DEL ANEXO 3 ESTABLECIDAS MEDIANTE ACUERDO P/IFT/EXT/270217/119” y la “RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES MODIFICA Y AUTORIZA AL AGENTE ECONÓMICO PREPONDERANTE LOS TÉRMINOS Y CONDICIONES DE LA OFERTA DE REFERENCIA PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO MAYORISTA DE ARRENDAMIENTO DE ENLACES DEDICADOS LOCALES Y DE INTERCONEXIÓN DE LAS EMPRESAS MAYORISTAS COMO INTEGRANTES DEL AGENTE ECONÓMICO PREPONDERANTE”, el Pleno del Instituto expide la siguiente:

Resolución

Primero.- Las tarifas aplicables a la solicitud de servicio con número de folio U1G-2008-0003 realizada en el Sistema Electrónico de Gestión por Axtel, S.A.B de C.V. serán las señaladas en la *“OFERTA DE REFERENCIA PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO MAYORISTA DE ARRENDAMIENTO DE ENLACES DEDICADOS LOCALES Y DE INTERCONEXIÓN PARA CONCESIONARIOS DE REDES PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES Y AUTORIZADOS DE TELECOMUNICACIONES”* aprobada a Red Nacional Última Milla, S.A.P.I. de C.V., mediante Acuerdo P/IFT/250220/57.

Segundo.- No ha lugar al cobro de Proyecto Especial por parte de Red Nacional Última Milla, S.A.P.I. de C.V., por el enlace dedicado HUB 1 Gbps en la Central León de los Aldama, solicitado por Axtel, S.A.B. de C.V.

Tercero.- En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 3, fracción XV de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en relación con los artículos 312 y 313 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se hace del conocimiento de Axtel, S.A.B de C.V. y Red Nacional Última Milla, S.A.P.I. de C.V., que la presente Resolución constituye un acto administrativo definitivo y por lo tanto, podrán interponer ante los Juzgados de Distrito Especializados en Materia de Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción territorial en toda la República, el juicio de amparo indirecto dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la presente Resolución, en términos del artículo 17 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cuarto.- Notifíquese personalmente a los representantes legales de la empresa Axtel, S.A.B. de C.V. y Red Nacional Última Milla, S.A.P.I. de C.V. el contenido de la presente Resolución.

(Firmas electrónicas de los Comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones)

*En suplencia por ausencia del Comisionado Presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones, suscribe el Comisionado Adolfo Cuevas Teja, con fundamento en el artículo 19 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Resolución P/IFT/120521/189, aprobada por unanimidad en la IX Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 12 de mayo de 2021.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 28, párrafos décimo quinto, décimo sexto y vigésimo, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, 16, 23, fracción I y 45 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y 1, 7, 8 y 12 del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones.