

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

ANTECEDENTES

- I.- **Concesiones de Marcatel Com, S.A. de C.V.** El 26 de octubre de 1995, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (en lo sucesivo, "la Secretaría") otorgó a Marcatel, S.A. de C.V., (en lo sucesivo, "Marcatel") un título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones, autorizada para prestar entre otros, el servicio público de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional.

Asimismo, el 6 de noviembre de 2003, la Secretaría, otorgó a CONEXION XXI, S.A. de C.V., un título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones, autorizada para prestar entre otros, el servicio público de telefonía local (en lo sucesivo, la "Concesión fija de Marcatel").

Mediante oficio 2.1-202.-6036 de fecha 18 de diciembre de 2006, la Dirección General de Política de Telecomunicaciones, de la Secretaría, autorizó la cesión de derechos y obligaciones solicitadas por Marcatel, S.A. de C.V. en su carácter de cedente a favor de CONEXION XXI S.A. de C.V., de los títulos de concesión otorgados el 26 de octubre de 1995 (en lo sucesivo, la "Concesión de larga distancia de Marcatel").

Mediante oficio 2.1- 3924 de fecha 29 de junio de 2010, la Subsecretaría de Comunicaciones de la Secretaría, autorizó la modificación de estatutos sociales, en específico, el cambio de denominación social de CONEXIÓN XXI S.A. de C.V. a Marcatel Com, S.A. de C.V., (en lo sucesivo, "Marcatel").

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

Asimismo, el 12 de abril de 1999, la Secretaría otorgó a Avantel un título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones para prestar entre otros, el servicio de telefonía local.

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

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

- IV.- Decreto de Reforma Constitucional.** El 11 de junio de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (en lo sucesivo, el "DOF"), el "DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 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, "Decreto"), mediante el cual se creó al Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el "Instituto"), como un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones conforme a lo dispuesto en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo, la "Constitución") y en los términos que 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.

- Por otra parte, el órgano de gobierno del Instituto se integra por siete Comisionados, incluyendo al Comisionado Presidente, designados en forma escalonada a propuesta del Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado de la República.
- V.- Publicación de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.** El 14 de julio de 2014, se publicó en el DOF el *"DECRETO por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión"* (en lo sucesivo, el *"Decreto de Ley"*), entrando en vigor la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en lo sucesivo, la *"LFTyR"*) el 13 de agosto del 2014, de conformidad a lo establecido en el artículo Primero Transitorio del citado Decreto de Ley.
- VI.- Publicación del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones.** El 4 de septiembre de 2014 se publicó en el DOF el *"ESTATUTO Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones"* (en lo sucesivo, el *"Estatuto"*), mismo que entró en vigor el 26 de septiembre de 2014 y fue modificado el 17 de octubre de 2014.
- VII.- Metodología para el cálculo de costos de interconexión.** El 18 de diciembre de 2014, el Instituto publicó en el DOF, el *"ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite la metodología para el cálculo de costos de interconexión de conformidad con la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión"*, aprobado por Acuerdo P/IFT/EXT//161214/277 (en lo sucesivo la *"Metodología de Costos"*).
- VIII.- Publicación de Tarifas de Interconexión del año 2015.** El 29 de diciembre de 2014, el Instituto publicó en el DOF el *"ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina las tarifas de interconexión resultado de la metodología para el cálculo de costos de interconexión que se utilizará para resolver los desacuerdos de interconexión que se presenten respecto de las condiciones aplicables al año 2015"*, aprobado mediante Acuerdo P/IFT/EXT/191214/284 (en lo sucesivo, el *"Acuerdo de Tarifas 2015"*).
- IX.- Sistema Electrónico de Solicitudes de Interconexión.** El 29 de diciembre de 2014 se publicó en el DOF el *"ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones establece el Sistema Electrónico de*

Solicitudes de Interconexión” (en lo sucesivo, el “Acuerdo del Sistema”), mediante el cual se estableció el Sistema Electrónico de Solicitudes de Interconexión, (en lo sucesivo, el “SESI”).

- X.- Condiciones técnicas mínimas.** El 31 de diciembre de 2014 se publicó en el DOF el “ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones establece las condiciones técnicas mínimas para la interconexión entre concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones” (en lo sucesivo, las “Condiciones técnicas mínimas”).
- XI.- Solicitudes de resolución de condiciones de interconexión no convenidas.** El 4 de mayo de 2015, el representante legal de Marcatel presentó ante el Instituto, tres escritos mediante el cual solicitó su intervención para resolver los términos, tarifas y condiciones que no pudo convenir con Axtel y Avantel para la interconexión de sus respectivas redes públicas de telecomunicaciones en el periodo comprendido del 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2015 (en lo sucesivo, la “Solicitudes de Resolución”).

Para efectos de lo anterior, el representante legal de Marcatel manifestó que mediante escritos, todos de fecha 4 de febrero de 2015, solicitó formalmente a Axtel y Avantel, mediante trámites IFT/UPR/192, IFT/UPR/194 e IFT/UPR/196 del SESI, los inicios de negociaciones materia de las Solicitudes de Resoluciones entre Marcatel y Axtel y Avantel, teniéndose así por satisfechos los requisitos de procedibilidad que marca el artículo 129 de la LFTyR.

| Folio del SESI | Expediente administrativo | Convenio Marco de Prestación de Servicios de Interconexión | Inicio de negociaciones |
|----------------|-------------------------------------|--|-------------------------|
| IFT/UPR/192 | IFT/221/UPR/DG-RIRST/078.040515/ITX | Marcatel (local fijo) - Avantel (local fijo) | 4 de febrero de 2015 |
| IFT/UPR/194 | IFT/221/UPR/DG-RIRST/076.040515/ITX | Marcatel (larga distancia) - Axtel (local fijo) | |
| IFT/UPR/196 | IFT/221/UPR/DG-RIRST/072.040515/ITX | Marcatel (local fijo) - Axtel (local fijo) | |

- XII.- Acuerdo de Admisión y Oficios de Vista.** Mediante Acuerdos número 06/05/001/2015, todos de fecha 6 de mayo de 2015, notificados el 11 de mayo de 2015 por oficios que más adelante se detallan, se tuvo por reconocida la personalidad con que se ostentó el apoderado general para pleitos y cobranzas de Marcatel, admitiéndose a trámite sus Solicitudes de Resolución para el periodo comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre de 2015.

| Expediente administrativo | Concesionario | Oficio |
|-------------------------------------|---------------|-------------------------------|
| IFT/221/UPR/DG-RIRST/076.040515/ITX | Marcatel | IFT/221/UPR/DG-RIRST/347/2015 |
| | Axtel | IFT/221/UPR/DG-RIRST/348/2015 |
| IFT/221/UPR/DG-RIRST/077.040515/ITX | Marcatel | IFT/221/UPR/DG-RIRST/349/2015 |
| | Axtel | IFT/221/UPR/DG-RIRST/350/2015 |
| IFT/221/UPR/DG-RIRST/078.040515/ITX | Marcatel | IFT/221/UPR/DG-RIRST/351/2015 |
| | Avantel | IFT/221/UPR/DG-RIRST/352/2015 |

Asimismo, en términos de la fracción III del artículo 129 de la LFTyR, mediante los citados oficios IFT/221/UPR/DG-RIRST/348/2015, IFT/221/UPR/DG-RIRST/350/2015 e IFT/221/UPR/DG-RIRST/352/2015 todos de fecha 7 de mayo de 2015, se dio vista a Axtel y Avantel de las Solicitudes de Resolución y se requirió para que en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente a que surtiera efectos legales la notificación del oficio en comento, manifestara lo que a su derecho conviniera e informara si existían condiciones que no había podido convenir con Marcatel y, de ser el caso, señalara expresamente en qué consistían los desacuerdos, fijara su postura al respecto y ofreciera los elementos de prueba que estimara pertinentes (en lo sucesivo, los "Oficios de Vista").

XIII.- Solicitud de ampliación del plazo. El 18 de mayo de 2015, el apoderado general para pleitos y cobranzas de Axtel y Avantel presentó ante el Instituto escrito mediante el cual solicitó una prórroga para dar debido cumplimiento al requerimiento formulado en el Oficio de Vista.

Mediante Acuerdos 25/05/002/2015, de fecha 25 de mayo de 2015, el Instituto le otorgó a Axtel y Avantel una ampliación de tres (3) días hábiles para que diera respuesta al Acuerdo de Admisión y se tuvo por reconocida la personalidad con que se ostentó el apoderado general para pleitos y cobranzas de Axtel y Avantel. Dicho acuerdo fue notificado por instructivo el 29 de mayo de 2015 mediante oficios IFT/221/UPR/DG-RIRST/540/2015, IFT/221/UPR/DG-RIRST/542/2015 e IFT/221/UPR/DG-RIRST/546/2015 de fecha 26 de mayo de 2015.

XIV.- Respuestas de Axtel y Avantel. El 3 de junio de 2015, el representante legal de Axtel y Avantel presentó ante el Instituto tres escritos mediante los cuales dio contestación a los Oficios de Vista. En dichos escritos, Axtel y Avantel manifestaron lo que a su derecho convino, fijaron su postura y ofrecieron pruebas (en lo sucesivo, las "Respuestas de Axtel y Avantel").

XV.- Desahogo de Pruebas. Mediante Acuerdos 19/06/003/2015, de fecha 19 de junio de 2015, se acordó en términos del artículo 129, fracciones IV y V, de la LFTyR, la admisión y desahogo de las pruebas ofrecidas por Axtel y Avantel, dado que Marcatel no ofreció elementos de prueba, se tuvo por fijada la Litis y se les otorgó un plazo no mayor a dos (2) días hábiles para que presentaran sus alegatos por escrito ante el Instituto. Dicho acuerdo fue notificado a Marcatel y a Axtel y Avantel el día 29 de junio de 2015.

XVI.- Alegatos. El 1 de julio de 2015, el representante legal de Marcatel presentó ante el Instituto escrito por el que formuló sus correspondientes alegatos (en lo sucesivo, los "Alegatos de Marcatel").

Mientras que en la misma fecha, 1º de julio de 2015, el apoderado general de Axtel y Avantel presentó ante el Instituto escritos mediante los cuales solicitó prórroga para formular alegatos. Mediante Acuerdo 06/07/004/2015, notificado por instructivo el 8 de julio de 2015, se le concedió a Axtel y Avantel una ampliación de un (1) día hábil contado a partir del día siguiente a que surtiera efectos legales la notificación de dicho oficio para presentar éstos.

El 9 de julio de 2015, el apoderado general para pleitos y cobranzas de Axtel y Avantel presentó ante el Instituto escrito por el que formuló sus correspondientes alegatos (en lo sucesivo, los "Alegatos de Axtel y Avantel").

XVII.- Cierre de la instrucción y acumulación. El 17 de julio de 2015, el Instituto notificó a Marcatel y a Axtel y Avantel, los Acuerdos 14/07/005/2015, de fecha 14 de julio de 2015, mediante los cuales se acordó que toda vez que el plazo para formular alegatos había concluido, el procedimiento guardaba estado para que el Pleno del Instituto dicte la resolución sobre las cuestiones planteadas por las partes.

Asimismo y toda vez que los procedimientos iniciados de manera independiente por Marcatel con Axtel y Avantel tienden al mismo efecto, en términos del artículo 45 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, (en lo sucesivo, la "LFPA") y siendo legalmente factible, se ordenó la acumulación del más nuevo al más antiguo tal como lo dispone el artículo 72 del Código Federal de Procedimientos Civiles (en lo sucesivo, "CFPC"), quedando acumulados en el procedimiento administrativo iniciado por Marcatel en contra de Axtel y Avantel identificado con el número de expediente IFT/221/UPR/DG-RIRST/078.040515/ITX, es decir, el correspondiente a la Solicitud de Resolución entre la red pública de

telecomunicaciones del servicio local fijo de Marcatel y la red pública de telecomunicaciones del servicio local fijo de Axtel y Avantel para el periodo comprendido del 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2015.

En virtud de los referidos Antecedentes, y

CONSIDERANDO

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

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

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

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

SEGUNDO.- Importancia de la interconexión e Interés Público.- El artículo 6°, apartado B, fracción II, de la Constitución establece que las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, y es deber del Estado garantizar que se presten en

condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias.

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

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

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

En este tenor, la LFTyR establece el deber del Estado de garantizar la competencia en el sector telecomunicaciones, por lo tanto se requiere de una regulación adecuada, precisa e imparcial de la interconexión, misma que debe promover y facilitar el uso eficiente de las redes, fomentar la entrada en el mercado de competidores eficientes, y permitir la expansión de los existentes, incorpore nuevas tecnologías y servicios, y promover un entorno de sana competencia y libre competencia entre los operadores. Al respecto, las telecomunicaciones son estratégicas para el crecimiento económico y social de cualquier país. El desarrollo de la infraestructura y de las redes de comunicación se ha convertido en una prioridad inaplazable particularmente para países como México, en el que se requiere un aumento en la tasa de penetración de los servicios de telecomunicaciones.

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

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

Uno de los elementos que el usuario considera para contratar los servicios de telecomunicaciones es el número de usuarios con los cuales podrá comunicarse. A medida que las redes interconectadas cuenten con un mayor número de usuarios suscritos, mayor será el beneficio que se obtenga de conectarse a la misma, lo que se conoce como externalidad de red en los servicios de telecomunicaciones. En caso de no existir interconexión, el usuario tendría que contratar necesariamente los servicios de telecomunicaciones con todas las redes existentes para asegurar que su universo de llamadas llegue a su destino. De esta forma, sólo podría establecer comunicación con los usuarios que también hayan contratado los servicios de telecomunicaciones con la red a la que él se encuentre suscrito. Esta situación repercutiría en la toma de decisión para adquirir dichos servicios, ya que estaría afectada sensiblemente por el tamaño de las redes, haciendo a un lado criterios relacionados con precio, calidad y diversidad y eliminando el beneficio social de la externalidad de red en los servicios de telecomunicaciones.

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

En este sentido, la interconexión se ha convertido en los últimos años en un factor crítico debido al desarrollo tecnológico y al surgimiento de nuevos servicios, ya que ésta

permite que los distintos concesionarios coexistan para ofrecer sus servicios a todos los usuarios y a su vez compitan por el mercado de las telecomunicaciones.

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

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

Asimismo, el párrafo tercero del artículo 2º de la LFTyR señala, expresamente, que el Estado, al ejercer la rectoría en la materia, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación y garantizará la eficiente prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión y, para tales efectos, establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

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

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

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (en lo sucesivo, la "SCJN") ha sostenido que los servicios de interconexión son considerados como básicos para el desarrollo del país y coadyuvan a mejorar las condiciones de vida en sociedad.

Dicha determinación encuentra sustento en la Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 112/2004, con número de Registro 180524, emitida por la Segunda Sala de la SCJN, localizada en

el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Septiembre de 2004, Página 230.¹

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

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

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

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

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

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

suscriban, sin embargo, dicha libertad de negociación no implica de modo alguno negarse a interconectar sus redes públicas de telecomunicaciones.

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

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

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

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

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

Es así que el artículo 125 de la LFTyR es garante del derecho que asiste a los usuarios de servicios de telecomunicaciones de tener comunicación con usuarios conectados a

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

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

En virtud de lo anterior, se concluye que: (i) la interconexión es el mecanismo que materializa la interoperabilidad de las redes y de los servicios, esto es, que los usuarios de una de las redes públicas de telecomunicaciones puedan conectarse e intercambiar tráfico con los usuarios de la otra red pública de telecomunicaciones y viceversa, o bien permite a los usuarios de una red pública de telecomunicaciones la utilización de servicios de telecomunicaciones; (ii) los concesionarios están obligados a interconectar sus redes y, a tal efecto, suscribir un convenio en un plazo no mayor de sesenta (60) días naturales contados a partir de que alguno de ellos lo solicite; (iii) transcurridos los sesenta (60) días naturales a que hace alusión el artículo 129 de la LFTyR, sin que las partes hayan llegado a un acuerdo, a solicitud de parte, el Instituto resolverá los términos y condiciones de interconexión no convenidos sometidas a su competencia, dicha solicitud deberá someterse al Instituto dentro del plazo de los cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a que haya concluido el periodo de los sesenta (60) días naturales, y (iv) la obligatoriedad de la interconexión incluye el ofrecer de manera no discriminatoria aquellas funciones necesarias para llevar a cabo la interconexión, en las mismas condiciones y con cuando menos la misma calidad de servicio con que se presten a la propia operación, a las filiales y subsidiarias.

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

En consecuencia, en autos está acreditado que Marcatel y Axtel y Avantel tienen el carácter de concesionarios que operan una red pública de telecomunicaciones y que

efectivamente Marcatel requirió a Axtel y Avantel el inicio de negociaciones para convenir los términos, condiciones y tarifas de interconexión, según se desprende del Antecedente XI de la presente Resolución.

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

CUARTO.- Plazos.- En virtud de que Marcatel notificó a Axtel y Avantel, con fecha 4 de febrero de 2015, el inicio de las gestiones para establecer términos, condiciones y tarifas aplicables a la interconexión entre las respectivas redes públicas de telecomunicaciones de dichos concesionarios y dado que ha transcurrido en exceso el plazo legal de sesenta (60) días naturales, sin que a la fecha de emisión de la presente Resolución las partes hayan acordado los mencionados términos, condiciones y tarifas de interconexión, el Instituto, de conformidad con el artículo 129 de la LFTyR, resolverá sobre aquellos puntos de desacuerdo que se someten a su consideración.

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

Cabe mencionar que mediante solicitudes IFT/UPR/192, IFT/UPR/194 y IFT/UPR/196 del SESI, las negociaciones materia de la Solicitud de Resolución entre Marcatel y Axtel y Avantel iniciaron su trámite dentro de dicho sistema, teniéndose así por satisfechos los requisitos que marca el artículo 129 de la LFTyR.

Aunado a lo anterior, Marcatel manifestó que no había alcanzado un acuerdo con Axtel y Avantel. Lo cual quedó corroborado con la Respuesta de Axtel y Avantel, de la cual se desprende que no ha convenido las condiciones de interconexión propuestas por Marcatel.

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

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

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

"VIGÉSIMO (...)

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

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

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

Para estos efectos, por lo que hace al periodo comprendido desde el 1º de enero de 2015 hasta el 11 de agosto de 2015, la tarifa aplicable en términos del segundo párrafo del artículo Vigésimo Transitorio del Decreto de Ley corresponderá a la determinada por el Instituto o aquella que las partes hayan acordado.

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

Por su parte la LFPA y el CFPC establecen que en los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. Asimismo,

establece en cuanto a su valoración que la autoridad goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas; para determinar el valor de las mismas, y para fijar el resultado final de dicha valuación.

En ese sentido, respecto a las pruebas ofrecidas por Axtel y Avantel en el procedimiento de mérito, este Instituto valora las pruebas ofrecidas, en el sentido siguiente:

- a) En relación a la presuncional, en su doble aspecto, legal y humana, ofrecida como prueba, se le da valor probatorio en términos del artículo 218 del CFPC al ser ésta la consecuencia lógica y natural de hechos conocidos y probados al momento de hacer la deducción respectiva.
- b) Respecto a las Instrumental de actuaciones consistente en todo lo actuado en el presente procedimiento, se le da valor probatorio al constituirse dicha prueba con las constancias que obran en el sumario y en términos del principio ontológico de la prueba, conforme al cual lo ordinario se presume.

Por su parte, Marcatel no ofreció prueba alguna dentro del procedimiento en el que se actúa.

SÉPTIMO.- Condiciones no convenidas sujetas a resolución.- En la Solicitud de Resolución, Marcatel plantea las siguientes condiciones, términos y tarifas de interconexión que no pudo convenir con Axtel y Avantel:

- a) Tarifas de interconexión aplicables a la terminación de las llamadas en la red pública del servicio local fijo de Axtel y Avantel originadas en la red pública del servicio de telefonía local fija de Marcatel aplicables del 1 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2015.
- b) Tarifas de interconexión aplicables a la terminación de las llamadas en la red pública del servicio local fijo de Axtel originadas en la red pública del servicio de telefonía local fija de Marcatel (antes servicio de telefonía de larga distancia nacional) aplicables del 1 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2015.
- c) Interconexión entre las redes públicas de telecomunicaciones bajo protocolos IP.

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

- d) Las tarifas de interconexión por la terminación de llamadas en la red local de Marcatel provenientes de las redes local y de larga distancia de Axtel y Avantel.

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

El mencionado artículo 129 prevé la obligación de los concesionarios de interconectar las redes públicas de telecomunicaciones, y tal efecto, suscribirán un convenio de interconexión. Asimismo, dicho precepto señala que en el caso de concesionarios cuyas redes públicas de telecomunicaciones se encuentren interconectadas y con motivo de la terminación de la vigencia de sus convenios, los concesionarios pueden acordar nuevas condiciones de interconexión, conforme al procedimiento administrativo aludido, esto es, dentro de un plazo de sesenta días naturales, por lo tanto, se entiende que el convenio que a tal efecto suscriban las partes deberá permitir la prestación de los servicios de interconexión entre sus redes públicas de telecomunicaciones sin que existan elementos pendientes de acordar para el periodo de referencia; de la misma forma, la resolución que emita el Instituto a efecto de resolver sobre las condiciones no convenidas deberá operar en el mismo sentido, de tal forma que, una vez que ésta sea emitida por la autoridad no existan elementos pendientes de definición que impidan la prestación de los servicios.

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

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

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

De lo anterior, y toda vez que Marcatel y Axtel y Avantel señalaron expresamente a éste Instituto cuáles eran las condiciones no convenidas en el procedimiento en el que se actúa, éste Instituto determina que para que proceda eficazmente la prestación de los servicios de interconexión entre sus redes públicas de telecomunicaciones se deberá resolver todas y cada una de las condiciones solicitadas por los concesionarios.

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

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

A. La solicitud del desacuerdo de interconexión de Marcatel carece de Litis

Argumentos de las partes

Manifiestan Axtel y Avantel que no se materializa la existencia de condiciones no convenidas entre las partes, en virtud de que Marcatel solo se ha limitado a promover ante este Instituto, los escritos de inicio de negociaciones y las Solicitudes de Resolución, pero ha sido omiso en aceptar tener una reunión con Axtel y Avantel para conocer y entender bien sus pretensiones, por lo que al no existir esa reunión, ni interacción ni intercambio de ideas, no existe desacuerdo alguno, por lo que resulta a todas luces inválido afirmar que existe un desacuerdo como erróneamente lo hace creer Marcatel.

Señala también que resulta inviable jurídica y materialmente que este Instituto pretenda dirimir una controversia que simple y sencillamente no existe, dado que en ningún momento se constituyeron condiciones para ver si había o no algún acuerdo entre las

partes, por lo que es falso que haya habido algún desacuerdo como afirma indebidamente Marcatel.

En razón de lo anterior, argumentan Axtel y Avantel, al no existir Litis en el Desacuerdo de Interconexión en cuestión, simple y sencillamente no hay disputa pendiente por resolver.

Por su parte, Marcatel alega que personal de su empresa mantuvo comunicación durante los 60 días del plazo que otorga la ley para que las partes alcanzaran el acuerdo contractual que debe regir entre ambas, sin embargo y dado que las posturas respecto a las tarifas propuestas resultaban totalmente opuestas a los intereses de cada uno, dado que no se ajustaban a lo propuesto por Marcatel ni mucho menos a la metodología utilizada por el Instituto, no pudo llegarse a acuerdo contractual alguno entre éstas. Por lo que manifiesta Marcatel que el Instituto deberá considerar el término de 60 (sesenta) días en el cual no fue posible celebrar el acuerdo contractual respectivo.

Consideraciones del Instituto

Al respecto, en primer lugar debe considerarse que Marcatel notificó a Axtel y Avantel, con fecha 4 de febrero de 2015, el inicio de las gestiones para establecer términos, condiciones y tarifas aplicables a la interconexión entre las respectivas redes públicas de telecomunicaciones de dichos concesionarios. Además ha transcurrido en exceso el plazo legal de sesenta (60) días naturales, sin que a la fecha de emisión de la presente Resolución las partes hayan acordado los mencionados términos, condiciones y tarifas de interconexión. Esto es, mediante solicitudes IFT/UPR/192, IFT/UPR/194 y IFT/UPR/196 del SESI, las negociaciones materia de la Solicitud de Resolución entre Marcatel y Axtel y Avantel iniciaron su trámite dentro de dicho sistema

En este sentido, en los autos del expediente que se resuelve, se acredita que Marcatel solicitó la intervención del Instituto para la resolución del desacuerdo dentro de los 45 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al plazo de 60 días antes mencionado. Todo ello de conformidad con el apartado I del artículo 129 de la LFTyR.

Por lo que se tienen por satisfechos los requisitos que marca el artículo 129 de la LFTyR y el Instituto se encuentra facultado para resolver aquellas condiciones de interconexión no convenidas entre las partes.

De acuerdo a lo anterior, el plazo de sesenta (60) días naturales establecido en el artículo 129 de la LFTyR para que Marcatel y Avantel/Axtel acordaran los términos y condiciones de interconexión, transcurrió del 4 de febrero de 2015 al 4 de abril de 2015. Por lo que, de acuerdo al artículo 131 de la LFTyR el cual dispone lo siguiente:

"Artículo 131. (...)

(...)

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

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

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

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

(...)"

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

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

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

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

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

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

Por lo anterior, el Instituto resolverá los términos y condiciones que en materia de interconexión no hayan podido convenir Marcatel y Axtel/ Avantel. En este sentido, Marcatel y Avantel/Axtel deberán suscribir el convenio de interconexión correspondiente en el que consideren los términos y tarifas que el Instituto determine en la presente Resolución.

B. La solicitud del desacuerdo de interconexión de Marcatel infringe diversas disposiciones jurídicas

Argumentos de las partes

Axtel y Avantel manifiesta que del artículo 129 de la LFTyR se advierte que sólo procede solicitar al Instituto que resuelva sobre las condiciones, términos y tarifas, cuando NO se haya podido convenir con la otra parte, supuesto que en este caso no se materializa, debido a que Marcatel no ha permitido a Axtel y Avantel que haya alguna reunión para comentar sus pretensiones, ni mucho menos la existencia de un desacuerdo, por lo que, de ninguna manera se configura esta hipótesis de procedencia.

Asimismo, señala que de acuerdo al Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad, en su artículo 9 es requisito para solicitar la intervención de la autoridad para que resuelva los términos y condiciones en materia de interconexión, que NO hayan sido convenidos por las partes y que para que esto sucede necesariamente debió de haber existido una reunión que pudiera inferirse que las partes no se pusieron de acuerdo y por consiguiente, no pudieron convenir los términos y condiciones en materia de interconexión.

En razón de lo anterior, el Instituto se encuentra material y jurídicamente imposibilitado de resolver los términos y condiciones en materia de interconexión solicitados por Marcatel.

Manifiesta Axtel y Avantel que Marcatel no cumplió con los requisitos del SESI dado que fue omiso en señalar: i) la descripción de los términos y condiciones de interconexión que pretende y ii) también omitió la propuesta de convenio de interconexión y anexos correspondientes, razón por la cual no cumplió con los requisitos de procedencia, ya que en el escrito de inicio de negociaciones y en la solicitud de intervención, solamente se ciñó a solicitar al Instituto para que determine los términos, tarifas y condiciones de

interconexión no convenidas con Axtel y Avantel respecto de las tarifas aplicables durante el periodo comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre de 2015.

Consideraciones del Instituto

Las manifestaciones de Axtel y Avantel en cuanto a que:

- (i) No se cumplió con lo establecido en el artículo 129 de la LFTyR, en virtud de que no se llevó a cabo reunión alguna en la que las partes pudieran comentar sus pretensiones o la existencia de un desacuerdo,
- (ii) No se cumplió con lo establecido en el artículo 9 del Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad (en lo sucesivo, "PTI"), del cual, según su dicho, se desprende que es requisito para solicitar la intervención de la autoridad para que resuelva los términos y condiciones en materia de interconexión, que necesariamente se haya llevado a cabo cuando menos una reunión, y
- (iii) Que Marcatel fue omiso en señalar la descripción de los términos y condiciones de interconexión que pretende y la propuesta de convenio de interconexión y anexos correspondientes, y que por tanto este Instituto deberá desestimar la solicitud de Marcatel por no encontrarse conforme a derecho.

Dichas manifestaciones resultan infundadas toda vez que, por lo que hace a los incisos (i) y (ii), el artículo 129 de la LFTyR establece que a efecto de que los concesionarios suscriban un convenio en un plazo no mayor a 60 días naturales, el Instituto establecerá un sistema electrónico, a través del cual los concesionarios tramitarán entre sí las solicitudes de suscripción de los convenios respectivos; dicha hipótesis se actualizó con la puesta en funcionamiento del SESI por parte del Instituto, ahora bien, con fecha 4 de febrero Marcatel solicitó a Axtel y Avantel el inicio negociaciones dentro del SESI, por lo que Axtel y Avantel estaban en la posibilidad de señalar su postura respecto de dicho desacuerdo dentro del mismo sistema, a efecto de que si existía la voluntad de las partes se pudiese llevar a buen término la firma del convenio respectivo.

Por lo anterior, no existe ninguna disposición en los ordenamientos vigentes que indique que se deben llevar a cabo reuniones a fin de que esté Instituto pueda resolver respecto de los términos y condiciones que en materia de interconexión las partes no logren convenir.

Respecto del inciso (iii), Marcatel en su Solicitud de Resolución solicita al Instituto para que en el ámbito de su competencia determine los términos, tarifas y condiciones de interconexión no convenidas con Axtel y Avantel, asimismo en las negociaciones que se

llevaron a cabo en el SESI, Marcatel fija claramente su postura señalándole a Axtel y Avantel que quiere acordar las tarifas de interconexión aplicables a la terminación de las llamadas en la red pública del servicio local fijo de Axtel y Avantel y la interconexión de sus redes públicas de telecomunicaciones bajo protocolo IP. Por lo que las peticiones de Marcatel se encuentran claramente establecidas.

C. El procedimiento administrativo no tiene materia que resolverse, por lo que nos oponemos a su tramitación.

Argumenta Axtel y Avantel que el presente procedimiento administrativo quedó sin materia, debido a que Marcatel se encontraba obligada a cumplir con los requisitos y formalidades del procedimiento para que la solicitud de desacuerdo de interconexión fuera procedente, por lo que al no cumplir con los presupuestos formales y materiales de admisibilidad, que eran un requisito *sine qua non* para la procedencia de la solicitud de desacuerdo de interconexión de Marcatel, procede que ese Instituto considere dentro del procedimiento, la oposición a los actos de trámite en un procedimiento administrativo conforme lo dispone el artículo 84 de la LFPA.

Consideraciones del Instituto

Al respecto, se señala que el artículo 129 de la LFTyR establece que a efecto de que los concesionarios suscriban un convenio en un plazo no mayor a 60 días naturales, el Instituto establecerá un sistema electrónico, a través del cual los concesionarios tramitarán entre sí las solicitudes de suscripción de los convenios respectivos; dicha hipótesis se actualizó con la puesta en funcionamiento del SESI por parte del Instituto.

Ahora bien, con fecha 4 de febrero Marcatel solicitó a Axtel y Avantel el inicio negociaciones dentro del SESI, a efecto de que si existía la voluntad de las partes se suscribiera el convenio respectivo. Posteriormente, con fecha 4 de mayo, Marcatel presentó ante el Instituto sus Solicitudes de Resolución, solicitando al Instituto para que en el ámbito de su competencia determine los términos, tarifas y condiciones de interconexión no convenidas con Axtel y Avantel.

En virtud de lo anterior, la petición de Marcatel cumple con todos los requisitos de procedencia señalados en la normatividad aplicable, por lo que este Instituto tiene la facultad, en términos del artículo 129 de la LFTyR, de admitir, sustanciar y resolver las solicitudes de Marcatel.

D. La actuación administrativa es de cumplimiento estricto

Argumenta Axtel y Avantel que la actuación administrativa invariablemente debe

sujetarse a lo que expresamente regulan las disposiciones jurídicas, ello en virtud de que los actos de autoridad no pueden ni deben infringir disposición legal alguna, ni mucho menos violar los principios legales de los actos administrativos.

En efecto, las autoridades solamente pueden hacer lo que expresamente les está permitido por la Constitución y demás ordenamientos, por lo que si actúan fuera de sus atribuciones, estarán incurriendo en actos viciados de incompetencia y violatorios al artículo 16 constitucional.

Por lo que el Instituto tenía la obligación de revisar si la solicitud de intervención para resolver el desacuerdo de interconexión presentada por Marcatel, cumplió con los requisitos de procedencia, situación que en el caso que nos ocupa, es evidente que el Instituto olvidó valorar conforme a derecho, propiciando una evidente ilegalidad a lo dispuesto en el artículo 3 y 13 de la LFPA, así como la franca transgresión a las garantías de legalidad y seguridad jurídica establecidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución.

Consideraciones del Instituto

Al respecto, se señala que lo manifestado por Axtel y Avantel resulta improcedente toda vez que el Instituto no ha infringido disposición legal alguna, ni mucho menos ha violado disposición legal alguna que rija a los actos administrativos motivo de su competencia, dado que las peticiones realizadas por Marcatel a Axtel y Avantel como condiciones no convenidas, actualizan la hipótesis normativa prevista en el artículo 129 de la LFTyR, según lo señalado en las consideraciones de este Instituto en los incisos A, B y C anteriores, por lo que este Instituto está facultado para resolver aquellas condiciones de interconexión no convenidas entre las partes.

E. La solicitud de interconexión promovida por Marcatel es ambigua

Dentro del expediente identificado con el no. IFT/221/UPR/DG-RIRST/077.040515/ITX, Axtel solicita se declare como no procedente el procedimiento de desacuerdo de interconexión iniciado por Marcatel, en virtud de que éste no cumple con el requisito mínimo de señalar claramente el objeto de la solicitud en cuestión, debido a lo siguiente:

- En el escrito de inicio de negociaciones, en el segundo párrafo Marcatel señala: "Al respecto, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 125, 126 y 129 de la LFTyR, así como de la Sexta Disposición de la Resolución P/IFT/EXT/181214/279 por virtud de la cual el Pleno del IFT establece las disposiciones que deberán cumplir los concesionarios que presten servicios públicos de telecomunicaciones a través de redes públicas de telecomunicaciones, derivado de la obligación de

abstenerse de realizar cargos de larga distancia nacional a usuarios por llamadas que realicen a cualquier destino nacional a partir del 1° de enero de 2015 y demás disposiciones aplicables y vigentes, por medio del presente solicito el inicio formal de las negociaciones tendientes a acordar las tarifas de interconexión aplicables a la terminación de las llamadas en la red pública del servicio local fijo de Axtel originadas en la red pública del servicio de telefonía local fija de Marcatel (antes servicio de telefonía de larga distancia nacional) aplicables del 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2015.

- En la solicitud de intervención, segundo párrafo: "... solicito a este Instituto para que en el ámbito de su competencia determine los términos, tarifas y condiciones de interconexión no convenidas..."

Argumenta Axtel y Avantel que de lo anterior se advierte que la solicitud de Marcatel reviste de ambigüedad ya que como es de pleno conocimiento del Instituto, Marcatel promovió otro desacuerdo en términos similares, para el mismo periodo de tarifas 2015 y entre las mismas partes, dentro del expediente IFT/221/UPR/DG-RIRST/077.040515/ITX, para la resolución de las condiciones en materia de interconexión local fijo - local fijo, por lo que al señalar Marcatel "(antes servicio de telefonía de larga distancia nacional)" lo único que pretende es confundir a esa autoridad, por lo que es indispensable que ese Instituto se asegure de que dicha irregularidad se subsane de origen.

Consideraciones del Instituto

Al respecto se señala que las manifestaciones de Axtel y Avantel resultan infundadas, toda vez que, si bien las Solicitudes de Resolución presentadas a este Instituto por Marcatel versan sobre la terminación de tráfico en la red de Axtel y Avantel, cada una de las solicitudes se refieren a títulos de concesión diversos de Marcatel, uno respecto del título de concesión, originalmente otorgado para prestar, entre otros, el servicio de Larga Distancia y otro para prestar, entre otros, el servicio Local Fijo.

A lo cual, el propio Marcatel realiza la precisión que si bien su título de concesión fue prestado para la prestación del servicio de Larga Distancia, en términos del "ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones establece las disposiciones que deberán cumplir los concesionarios que presten servicios públicos de telecomunicaciones a través de redes públicas de telecomunicaciones, derivado de la obligación de abstenerse de realizar cargos de larga distancia nacional a usuarios por las llamadas que realicen a cualquier destino nacional a partir del 1 de enero de 2015", los concesionarios que en su título de concesión tengan autorizada la prestación del servicio de larga distancia, podrán prestar el Servicio Local.

De lo anterior se desprende que lo manifestado por Axtel y Avantel es infundado, en virtud de que Marcatel inició los procedimientos al amparo de distintos títulos de concesión, y que si bien, ambos versan sobre la terminación en las redes de Axtel, se refiere a tráfico originado en redes públicas concesionadas al amparo de títulos de concesión diversos, por lo que contrario a lo señalado por Axtel y Avantel, la petición de Marcatel, no resulta ambigua.

F. Postura de Axtel y Avantel sobre las tarifas solicitadas

Señala Axtel y Avantel que si bien están a favor de que las tarifas de interconexión sean determinadas con base a modelos LRIC puros consideran que las adecuaciones a continuación descritas, deben ser incorporadas en los modelos del Instituto.

Gradualidad.

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

Asimismo, sobre las tarifas de interconexión del Acuerdo del 29 de diciembre, señalan que lejos de propiciar una situación de competencia y convergencia en el sector, atentan aún más en contra de la convergencia del sector, pues si antes la relación entre la tarifa de interconexión de operadores fijo y móviles era de aproximadamente 14 veces, después del mencionado acuerdo, esta diferencia se elevó hasta más de 62 veces.

Consideraciones del Instituto

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

"(...) b) Para el tráfico que termine en la red de los demás concesionarios, la tarifa de interconexión será negociada libremente. El Instituto resolverá cualquier disputa respecto de las tarifas, términos y/o condiciones de los convenios de interconexión a que se refiere el inciso b) de este artículo, con base en la metodología de costos que determine, tomando en cuenta

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

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

En este sentido el Instituto ya ha definido que la Metodología de Costos aplicable a las tarifas de terminación que estarán vigentes durante 2015, aplicando un modelo de Costo Incremental de Largo Plazo Puro, así como un factor de gradualidad, por lo que la utilización o no de dicho factor de gradualidad no es materia del presente procedimiento.

No obstante lo anterior, se señala que el Instituto consideró que un factor de gradualidad permitiría a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones ajustar los precios relativos de sus servicios y modificar sus planes de negocios, toda vez que tienen conocimiento previo de que la recuperación de los costos comunes y compartidos se realizará bajo un nuevo entorno regulatorio.

Lo anterior, constituye un elemento objetivo en la industria que hizo necesario considerar por única ocasión el establecimiento de un factor de gradualidad, lo cual es consistente con el principio de que las tarifas de interconexión deben ser transparentes y razonables.

Ahora bien, el valor del factor de gradualidad del 50% establecido por el Instituto en el Acuerdo de Tarifas 2015 es consistente con las reducciones graduales observadas en la experiencia internacional en donde los ajustes graduales se realizan a través de reducciones escalonadas en las cuales el margen adicional se define únicamente en función del tiempo que se requiere transitar hacia la tarifa objetivo, por lo que corresponde a la política pública que al efecto determine el órgano regulador.

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

Asimetría.

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

Consideraciones del Instituto

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

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

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

Tecnología.

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

Consideraciones del Instituto

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

En el caso de las redes fijas, se decidió modelar una red troncal basada en redes de nueva generación (NGN) toda vez que es la tecnología que un operador que

comenzara operaciones en unos 4 o 5 años utilizaría en el despliegue de sus redes, es decir, no desplegaría una red telefónica conmutada en la red troncal sino una red multiservicio NGN basada en todo sobre IP.

Lo anterior es consistente con la tecnología utilizada en la red de transmisión y en la red de conmutación del Modelo Móvil; ahora bien, por lo que hace a la capa de radio del Modelo Móvil, la utilización de la tecnología LTE no respondía al principio de utilizar tecnologías modernas y eficientes por diversas razones, como son que en el mediano plazo esta redes se concentraran en el transporte de servicios móviles de datos de alta velocidad; que las bandas disponibles (1.7-2.1 GHz) son menos adecuadas para despliegues de alta cobertura, y que en consecuencia es menos probable que se utilicen para la terminación de grandes volúmenes de voz de telefonía móvil a corto o mediano plazo.

Costo de capital.

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

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

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

Consideraciones del Instituto

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

El costo de capital es calculado con el fin de que los operadores obtengan el mismo retorno a la inversión por el uso de su infraestructura en interconexión que en la venta de servicios de sus servicios al usuario final en un mercado perfectamente competitivo, evitando así distorsionar las decisiones de los agentes, para este caso el capital involucrado es sólo de para la operación del servicio fijo por lo que sólo se considera este. Asimismo, los datos para el cálculo proceden de una fuente reconocida y pública, como es la página del profesor Aswath Damodaran, con lo cual son replicables y verificables; mientras que no existe ninguna razón por la cual a priori se pueda señalar que el WACC de un operador móvil deba ser menor o mayor al de un operador fijo.

Participación de mercado.

Argumentan Axtel y Avantel que existe un fuerte error de criterio al suponer en el modelo de costos que la cuota de mercado de los operadores no preponderantes fijos es del 36%, cuando el operador fijo no preponderante de mayor tamaño, Axtel, posee una participación de mercado nacional que no sobrepasa el 5%. Esta situación contrasta notablemente con el supuesto utilizando para la cuota de mercado del operador móvil, en donde se asume que el operador no preponderante móvil posee una participación de mercado del 16%, cuando tan sólo el segundo operador móvil de mayor tamaño posee una participación de mercado de 22%.

Consideraciones del Instituto

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

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

Por lo que, la participación de mercado de los operadores fijos modelados fue de 64% para el operador fijo de escala y alcance del Agente Económico Preponderante y 36%

para el operador alternativo, correspondiente a la participación de mercado en una región en el que se puede asumir que cada usuario tiene al menos dos opciones de operador.

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

1. Tarifas de Interconexión por servicios de terminación en la red local fija bajo la modalidad "el que llama paga".

En los inicios de negociaciones, las Solicitudes de Resolución y alegatos, Marcatel propuso que las tarifas de interconexión que se determinarán fueran las publicadas en el Acuerdo de tarifas 2015.

Por su parte, en las respuestas y alegatos, Axtel y Avantel manifestó que la solicitud de desacuerdo de interconexión de Marcatel carece de Litis, además de que infringe diversas disposiciones jurídicas por lo que el procedimiento administrativo no tiene materia que resolverse y por consecuencia se opone a su tramitación.

Sin embargo, que con independencia de los argumentos vertidos en la Respuesta, Axtel/ Avantel complementaba el desacuerdo de interconexión iniciado con Marcatel con la solicitud de que este Instituto también determine las tarifas de interconexión aplicables a este operador, es decir, puntualizó que tratándose de la tarifa de interconexión por servicios de terminación en la red local fija debía ser aplicada recíprocamente.

Cabe señalar, que Marcatel en sus alegatos señaló que no obstante que ambos concesionarios estaban de acuerdo en aplicar las tarifas contenidas en el Acuerdo de Tarifas 2015, no suscribieron los convenios respectivos, tal y como establece en el artículo 129 de la LFTyR, por lo que una vez que feneció el término de 60 días, solicitó la intervención del Instituto.

Consideraciones del Instituto

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

sustentada en factores de precio, calidad y diversidad.

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

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

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

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

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

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

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

(...)

V. Fomentar condiciones de competencia efectiva;

(...)"

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

"Artículo 131. (...)

(...)

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

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

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

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

(...)"

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

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

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

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

Cabe mencionar que si bien Marcatel cuenta con un título de concesión para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones para prestar, entre otros, el servicio público de telefonía básica de larga distancia nacional e internacional, es preciso mencionar que en el "ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones establece las disposiciones que deberán cumplir los concesionarios que presten servicios públicos de telecomunicaciones a través de redes públicas de telecomunicaciones, derivado de la obligación de abstenerse de realizar cargos de larga distancia nacional a usuarios por las llamadas que realicen a cualquier destino nacional a

partir del 1 de enero de 2015", publicado el 24 de diciembre en el DOF, se estableció a la letra lo siguiente:

Cuarta. Tarifas de interconexión. Las tarifas de interconexión aplicables en la originación, terminación o tránsito de tráfico serán, según corresponda, (i) las acordadas libremente entre los concesionarios; (ii) las establecidas como tarifas de originación o tránsito dentro del mismo nodo regional, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo Primero, incisos a) y d) de la "Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina las tarifas asimétricas por los servicios de interconexión, que cobrará el agente económico preponderante", adoptada mediante el Acuerdo P/IFT/260314/17 del Pleno del Instituto; (iii) las establecidas en el artículo 131 de la Ley, de conformidad con los artículos Vigésimo y Trigésimo Quinto transitorios del Decreto de Ley, o (iv) aquellas que en su momento determine el Instituto en la resolución de desacuerdos de conformidad con las disposiciones legales y administrativas aplicables.

(Énfasis añadido)

En tal virtud, se observa que a partir del 1º de enero de 2015 la LFTyR determina la consolidación de todas las áreas de servicio local existentes en el país, por lo que las disposiciones que se emitieron a través del citado acuerdo, al contemplar la creación de una sola área de servicio local que abarque todo el territorio nacional, tienen como consecuencia que sólo sean posibles cobros por originación, terminación y tránsito local; es decir, sin considerar jerarquías de red.

Ahora bien, dentro de los objetivos de la LFTyR está el de promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones; ejercer la rectoría del Estado en esa materia para garantizar la soberanía nacional; fomentar una sana competencia entre los concesionarios, permisionarios e intermediarios de los servicios de terminación telefonía local fija a fin de que se presten mejores servicios y se otorguen precios adecuados en beneficio de los usuarios, promoviendo una adecuada cobertura social.

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

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

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

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

En tal virtud, la tarifa por los Servicios de Interconexión que Marcatel y Axtel y Avantel deberán pagarse en forma recíproca por servicios de terminación del Servicio Local en usuarios fijos, será la siguiente:

- a) **Del 12 de agosto al 31 de diciembre de 2015, por servicios de terminación del Servicio Local en usuarios fijos será de \$0.004179 pesos M.N. por minuto de interconexión.**

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

Asimismo, dicha tarifa ya incluye el costo correspondiente a los puertos necesarios para la interconexión.

Cabe señalar que el propio Acuerdo de Tarifas 2015 establece que en términos de lo dispuesto por el artículo Vigésimo Transitorio del Decreto de Ley, el Instituto resolverá los diferendos que se promuevan sobre las tarifas de interconexión por servicios prestados en el 2015 con base en las tarifas señaladas, mismas que serán aplicables desde su resolución, esto es del 12 de agosto al 31 de diciembre de 2015.

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

"VIGÉSIMO. (...)

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

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

Para estos efectos, y por lo que hace al periodo comprendido desde el 1º de enero de 2015 hasta el 11 de agosto de 2015, tratándose del servicio del servicio local en usuarios fijos deberá hacerse extensiva la tarifa que fue determinada por el Instituto o aquella que las partes hayan convenido.

2. Interconexión entre las redes públicas de telecomunicaciones bajo protocolos IP.

Argumentos de las partes

Marcatel, tanto en el inicio de negociaciones, como en las Solicitudes de Resolución y en sus Alegatos solicita que la interconexión con Axtel y Avantel se lleve a cabo bajo protocolos IP, de conformidad con las Condiciones técnicas mínimas y con el "Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones define los puntos de interconexión a la red de telecomunicaciones del Agente Económico Preponderante" toda vez que eso implica que sus redes sean más eficientes, se incurran en costos menores y con ello se pueda ofrecer más y mejores servicios a los usuarios finales.

Al respecto, tanto en su Respuesta de Axtel y Avantel como en sus alegatos sostuvieron que la solicitud de Marcatel es infundada dado que esta obligación está dirigida únicamente para los Agentes Económicos Preponderantes, en tal virtud, Axtel y Avantel al no tener tal carácter, resulta infundada tal solicitud hecha por Marcatel.

Consideraciones del Instituto

En el numeral 7 del Plan Técnico Fundamental de Señalización (en lo sucesivo, "Plan de Señalización") publicado en el DOF el 21 de junio de 1996 se establece lo siguiente:

"7. PROTOCOLOS DE SEÑALIZACIÓN

7.1. El protocolo PAUSI-MX será el protocolo que deberán usar las redes públicas de telecomunicaciones para su interconexión."

Asimismo, en la "Resolución por la que el Pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones modifica el Plan Técnico Fundamental de Señalización publicado el 21 de junio de 1996 en el Diario Oficial de la Federación" (en lo sucesivo, "Modificación al Plan de Señalización"), publicada en el DOF el 14 de octubre de 2011 se establece lo siguiente:

"7.1 El protocolo PAUSI-MX será el protocolo que deberán usar las redes públicas de telecomunicaciones para su interconexión, salvo que de común acuerdo entre los operadores de servicios de telecomunicaciones, se establezcan protocolos diferentes que permitan cumplir con el envío de la información a que se refiere el numeral 8 del presente Plan y el artículo 43 fracción X de la Ley.

Los protocolos que un concesionario haya establecido para interconectarse con otro operador, inclusive tratándose de interconexión con redes extranjeras, deberán hacerse disponibles a otros concesionarios que se lo soliciten. (...)"

De lo anterior, se observa que si bien la interconexión entre redes públicas de telecomunicaciones debe realizarse de manera obligatoria mediante el protocolo de señalización SS7 misma que ha sido detallada en la NOM 112-SCT1, también se observa que el Plan de Señalización prevé que la interconexión puede ser realizada mediante otros protocolos de señalización como pueden ser la interconexión IP en la modalidad SIP, sin embargo, dicha interconexión puede ser acordada entre los concesionarios en términos de lo establecido en la Modificación al Plan de Señalización.

A efecto de facilitar la interconexión mediante la utilización de protocolos de señalización más eficientes, este Instituto emitió las Condiciones Técnicas Mínimas en las cuales se establecen los parámetros que permiten la interconexión entre redes públicas de telecomunicaciones, que al efecto establecen:

"Para la señalización de la interconexión IP, los Concesionarios podrán de común acuerdo establecer el protocolo a utilizar. En caso de que no se pudiera convenir el protocolo a utilizar será obligatorio el uso por parte de los Concesionarios del protocolo SIP (...)"

No obstante lo anterior, la interconexión mediante este protocolo se deberá realizar de conformidad con la Modificación al Plan de Señalización, es decir, de común acuerdo entre los operadores de servicios de telecomunicaciones.

Por otra parte, Axtel y Avantel no se encuentran obligados a proporcionar interconexión IP a Marcatel, lo anterior, atendiendo al principio de no discriminación, se observa que Axtel y Avantel no ha ofrecido interconexión IP a ningún concesionario de redes públicas de telecomunicaciones, en caso de ofrecer dicha modalidad de interconexión a algún concesionario, Axtel y Avantel estará obligada a proporcionarla a Marcatel.

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

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

Con base en lo anterior y con fundamento en lo dispuesto por los artículos, 28, párrafo décimo quinto y décimo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, 6, fracción IV y VII, 15, fracción X, 17, fracción I, 125, 128 y 129, fracciones VII, VIII y IX, 176, 177 fracción VII, 312 y 313 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; Vigésimo Transitorio del Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, 16 fracción X, 32, 35, fracción I, 36, 38, 39 y 57 fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 4 fracción I y 6, fracción XXXVII, del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite los siguientes:

RESOLUTIVOS

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

- a) Del 12 de agosto al 31 de diciembre de 2015, \$0.004179 pesos M.N. por minuto de interconexión.

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

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

SEGUNDO.- En términos del artículo Vigésimo Transitorio del "Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión", para el periodo comprendido desde el 1 de enero de 2015 al 11 de agosto de 2015, tratándose del servicio local en las redes de Marcatel Com, S.A. de C.V., Axtel, S.A.B de C.V. y Avantel, S. de R.L. de C.V. deberá hacerse extensiva la última tarifa que las partes hayan convenido en el periodo inmediato anterior.

TERCERO.- No ha lugar la determinación de la Interconexión mediante el Protocolo de Internet toda vez que las empresas Axtel, S.A.B de C.V. y Avantel, S. de R.L. de C.V. no se encuentran obligadas a realizar dicha interconexión en términos de las disposiciones legales aplicables, ni la ofrece actualmente a algún otro concesionario.

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

QUINTO.- En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 312 y 313 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se hace del conocimiento de Marcatel Com, S.A. de C.V., Axtel, S.A.B de C.V. y Avantel, S. de R.L. de C.V., que la presente Resolución constituye un acto administrativo definitivo y por lo tanto, procede interponer ante los Juzgados de Distrito Especializados en Materia de Competencia Económica,

Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en el Distrito Federal y Jurisdicción territorial en toda la República, el juicio de amparo indirecto dentro del plazo de quince días hábiles contado a partir de que surta efectos la notificación de la presente Resolución, en términos del artículo 17 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

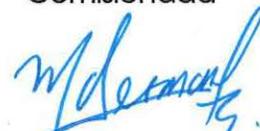

Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar
Comisionado Presidente


Luis Fernando Borjón Figueroa
Comisionado


Ernesto Estrada González
Comisionado


Adriana Sofía Labardini Inzunza
Comisionada


María Elena Estavillo Flores
Comisionada


Mario Germán Fromow Rangel
Comisionado


Adolfo Cuevas Teja
Comisionado

La presente Resolución fue aprobada por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones en su XVI Sesión Ordinaria celebrada el 12 de agosto de 2015, en lo general por unanimidad de votos de los Comisionados presentes Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar, Luis Fernando Borjón Figueroa, Ernesto Estrada González, Adriana Sofía Labardini Inzunza, María Elena Estavillo Flores, Mario Germán Fromow Rangel y Adolfo Cuevas Teja; reservándose para votación en lo particular el Resolutivo Primero y su parte considerativa, que se aprueba por mayoría de votos de los Comisionados Gabriel Oswaldo Contreras Saldívar, Luis Fernando Borjón Figueroa, Ernesto Estrada González, Adriana Sofía Labardini Inzunza, María Elena Estavillo Flores y Mario Germán Fromow Rangel, y con el voto en contra del Comisionado Adolfo Cuevas Teja.

Lo anterior, 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/120815/375.