

Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina las condiciones de interconexión no convenidas entre OpenIP Comunicaciones, S.A. de C.V. y Pegaso PCS, S.A. de C.V., aplicables del 01 de enero al 31 de diciembre de 2021.

Antecedentes

- I.- **OpenIP Comunicaciones, S.A. de C.V. (en lo sucesivo, “OpenIP”)**, es un concesionario que cuenta con la autorización para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones al amparo de los títulos de concesión otorgados conforme a la legislación aplicable e inscritos en el Registro Público de Concesiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el “Instituto”).
- II.- **Pegaso PCS, S.A. de C.V. (en lo sucesivo, “Pegaso”)**, son concesionarios que cuentan con la autorización para instalar, operar y explotar una red pública de telecomunicaciones al amparo de los títulos de concesión otorgados conforme a la legislación aplicable e inscritos en el Registro Público de Concesiones del Instituto.
- III.- **Metodología para el cálculo de costos de interconexión.** El 18 de diciembre de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (en lo sucesivo, “DOF”), el *“ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite la metodología para el cálculo de costos de interconexión de conformidad con la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión”*, aprobado mediante Acuerdo P/IFT/EXT/161214/277 (en lo sucesivo la “Metodología de Costos”).
- IV.- **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”).
- V.- **Procedimiento de resolución de condiciones de interconexión no convenidas.** El 14 de julio de 2020, la representante legal de OpenIP presentó ante el Instituto, escrito mediante el cual solicitó su intervención para resolver los términos, tarifas y condiciones que no pudo convenir con Pegaso, para la interconexión de sus respectivas redes públicas de telecomunicaciones, aplicables para el periodo comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre de 2021 (en lo sucesivo, la “Solicitud de Resolución”).

La Solicitud de Resolución se admitió a trámite asignándole el número de expediente **IFT/221/UPR/DG-RIRST/112.140720/ITX**. El procedimiento fue sustanciado en todas y cada una de sus etapas en estricto apego a lo establecido en el artículo 129 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en lo sucesivo, la “LFTR”). Lo cual se encuentra

plenamente documentado en las constancias que integran el expediente administrativo en comento, mismo que ha estado en todo momento a disposición de las partes, las cuales tienen pleno conocimiento de su contenido.

Es así que con fecha 10 de noviembre de 2020, el Instituto notificó a OpenIP y Pegaso, que el procedimiento guardaba estado para que el Pleno del Instituto dictase la resolución correspondiente.

VI.-Publicación de las Condiciones Técnicas Mínimas y las Tarifas de Interconexión para el año 2021. El 17 de noviembre de 2020, 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 y determina las Tarifas de Interconexión resultado de la Metodología para el Cálculo de Costos de Interconexión que estarán vigentes del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021”*, aprobado mediante Acuerdo P/IFT/041120/343 (en lo sucesivo, el “Acuerdo de CTM y Tarifas 2021”).

En virtud de los referidos Antecedentes, y

Considerando

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

Con fundamento en los artículos 7, 15, fracción X, 17, fracción I, y 129 de la LFTR, el Pleno del Instituto está facultado, de manera exclusiva e indelegable, para resolver y establecer las tarifas, 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.

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

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

Por su parte, el artículo 2 de la LFTR, en concordancia con 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. Para tales efectos el Instituto establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios; toda vez que con un mecanismo de mercado se atiende en última instancia al interés del público usuario, en términos de lo establecido en los artículos 7, 124 y 125 de la LFTR.

Por ello, el legislador estableció (i) la obligación de todos los concesionarios que operan 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 LFTR; (ii) la obligación de los concesionarios que operan redes públicas de interconectar sus redes de conformidad con lo establecido en el artículo 125 de la LFTR, y (iii) que dicha interconexión se realice en condiciones no discriminatorias, transparentes y basadas en criterios objetivos.

Ahora bien, el artículo 129 de la LFTR regula el procedimiento que ha de observar el Instituto a efecto de determinar las condiciones, términos y tarifas no convenidas. Para estos fines dispone que los concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones, deberán interconectar sus redes, y, a tal efecto, suscribir 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 que operan redes públicas de telecomunicaciones tienen la libertad de negociar los términos, condiciones y tarifas de interconexión a través del SESI, mismos que deberán reflejarse en el convenio que al efecto suscriban; sin embargo, de no convenir podrán solicitar la intervención del Instituto para que éste determine los términos, condiciones y tarifas no convenidas.

En virtud de lo anterior, se indica que: (i) 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; (ii) transcurridos los sesenta (60) días naturales 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 de un plazo de cuarenta y cinco (45) días hábiles siguientes a que haya concluido el periodo de los sesenta (60) días naturales.

En consecuencia, en autos está acreditado que OpenIP y Pegaso tienen el carácter de concesionarios que operan una red pública de telecomunicaciones y que OpenIP requirió a Pegaso el inicio de negociaciones para convenir los términos, condiciones y tarifas de

interconexión, y que se cumple con todos los supuestos normativos que establece el artículo 129 según se desprende de los antecedentes I, II y V de la presente Resolución.

Por ello, conforme al artículo 124 de la LFTR, OpenIP y Pegaso 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.

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

Por su parte la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (en lo sucesivo, la “LFPA”) y el Código Federal de Procedimientos Civiles (en lo sucesivo, el “CFPC”), establecen que en los procedimientos administrativos se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional de las autoridades. Asimismo, establece por cuanto a su valoración que la autoridad administrativa 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, el Instituto valora las pruebas ofrecidas en el presente procedimiento administrativo, en los siguientes términos:

3.1 Pruebas ofrecidas por OpenIP

- i. Respecto de las documentales privadas consistentes en la impresión de pantalla del SESI bajo el número de trámite IFT/ITX/2020/48 así como el escrito por medio del cual Open IP solicitó el inicio de las negociaciones, este Instituto les otorga valor probatorio en términos de lo establecido en los artículos 197, 203 y 210-A y 217 del CFPC, de aplicación supletoria conforme al artículo 6 fracción VII de la LFTR, al hacer prueba de que en efecto, Open IP solicitó el inicio de negociaciones a Pegaso respecto a los términos, condiciones y tarifas de interconexión en el SESI, para el periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021. Con lo que queda acreditado que se cumplió con el requisito de procedencia referente a la existencia de negociaciones previas entre los concesionarios.

3.2 Pruebas ofrecidas por Pegaso

- i. Respecto de la prueba consistente en los datos contenidos en el Banco de Información de Telecomunicaciones, visible en el portal de internet de este Instituto, los cuales Pegaso relaciona con todos y cada uno de los antecedentes señalados en su escrito, sin señalar de manera específica el hecho que pretende probar.

De la revisión al sitio web del Banco en comento se observa que contiene una serie de información, estadísticas, indicadores y reportes relacionada con el sector de las telecomunicaciones, recabada de diversas fuentes y publicada por el Instituto; al respecto si bien dichas pruebas se valora en términos de lo dispuesto en los artículos 197, 202, 210-A y 217 del CFPC de aplicación supletoria conforme a lo establecido en el artículo 6, fracción VII de la LFTR, las mismas carecen de valor probatorio, toda vez que los argumentos vertidos por Pegaso, resultan ambiguos para determinar con claridad el hecho que pretende probar.

3.3 Pruebas ofrecidas por ambas partes

- i. Respecto de la instrumental de actuaciones, se le otorga valor probatorio al constituirse; dicha prueba con las constancias que obran en el sumario en que se actúa y en términos del principio ontológico de la prueba, conforme al cual lo ordinario se presume.
- ii. En relación con la presuncional, en su doble aspecto, legal y humana, se le da valor probatorio en términos de los artículos 197 y 218 del CFPC, al ser ésta la consecuencia lógica y natural de hechos conocidos y probados al momento de hacer la deducción respectiva.

Cuarto.- Condiciones no convenidas sujetas a resolución. En la Solicitud de Resolución OpenIP planteó los siguientes términos, condiciones y tarifas de interconexión que no pudo convenir con Pegaso:

- a) Las tarifas de interconexión que OpenIP deberá pagar a Pegaso por los servicios de terminación del Servicio Local en usuarios móviles bajo la modalidad “El que llama paga”, por minuto de interconexión, para el periodo comprendido del 01 de enero al 31 de diciembre de 2021.
- b) Las tarifas de interconexión que OpenIP deberá pagar a Pegaso por los servicios de terminación del Servicio Local en usuarios fijos, para el periodo comprendido del 01 de enero al 31 de diciembre de 2021.
- c) Las tarifas de interconexión que OpenIP deberá pagar a Pegaso por los servicios de terminación de mensajes cortos (SMS) por mensaje en usuarios móviles.

Por su parte, en su escrito de respuesta, Pegaso planteó como condiciones no convenidas con OpenIP:

- d) Las tarifas de interconexión que Pegaso deberá pagar a OpenIP por los servicios de terminación del Servicio Local en usuarios fijos, para el periodo comprendido del 01 de enero al 31 de diciembre de 2021.

Al respecto el artículo 129 de la LFTR 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, a más tardar el 15 de julio de cada año, a fin de que resuelva antes en diciembre para que las nuevas condiciones de interconexión inicien su vigencia el 01 de enero del siguiente año.

De lo anterior se desprende 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 integralmente sobre los términos, tarifas y condiciones que no hayan podido convenir las partes durante los sesenta días naturales que tienen para suscribir el convenio.

Por lo que en términos del artículo 129 de la LFTR es procedente resolver las condiciones solicitadas por ambas partes.

En virtud de lo anterior, las condiciones no convenidas planteadas por las partes, sobre las cuales se pronunciará el Instituto, serán las siguientes:

- a)** Las tarifas de interconexión que OpenIP deberá pagar a Pegaso por los servicios de terminación del Servicio Local en usuarios móviles bajo la modalidad “El que llama paga”, por minuto de interconexión, para el periodo comprendido del 01 de enero al 31 de diciembre de 2021.
- b)** Las tarifas de interconexión que OpenIP y Pegaso se deberán pagar de manera recíproca por los servicios de terminación del Servicio Local en usuarios fijos, para el periodo comprendido del 01 de enero al 31 de diciembre de 2021.
- c)** Las tarifas de interconexión que OpenIP deberá pagar a Pegaso por los servicios de terminación de mensajes cortos (SMS) por mensaje en usuarios móviles.

Ahora bien, previamente al análisis de las condiciones no convenidas, el Instituto procede, en primera instancia, a analizar específicamente las argumentaciones generales e improcedencias manifestadas por Pegaso con relación al presente procedimiento, para posteriormente resolver

sobre aquellos puntos de desacuerdo que en materia de interconexión fueron sometidos por las partes.

A) Determinación de Tarifas por los servicios de Originación de Llamadas a números 800 de cobro revertido.

En las manifestaciones hechas por Pegaso, argumenta que el operador destino de la llamada (operador B) tiene que pagar al operador origen de la llamada (operador A) un cargo en concepto del costo en originación en el que ha incurrido el operador origen de la llamada. El operador A sólo puede recuperar los costos de provisión del servicio de originación mediante este cargo mayorista. Dicho cargo mayorista es pagado por el operador B, que es en última instancia el que ofrece el servicio final y el que recibe los ingresos minoristas.

En este supuesto, el costo de la originación está derivado de los recursos de red utilizados por el operador A. Si el operador A es un operador móvil, el valor del cargo de originación de dicho operador estaría en relación con los costos de originación de una llamada de un operador móvil **de su misma escala**. Si el operador A es un operador fijo, el valor del cargo de originación estaría en relación con los costos de originación de una llamada de un operador fijo de su misma escala. Es así, que resulta fundamental en la apreciación de los costos, la escala del operador modelado y tal premisa, debe ocurrir en el caso de los números 800 también.

Consideraciones del Instituto

Al respecto, se considera que los argumentos presentados por Pegaso son improcedentes toda vez que las tarifas del servicio de originación de llamadas a números 800 no es materia de la presente resolución.

B) Consideraciones legales, económicas y técnicas para la determinación de términos, condiciones y tarifas de interconexión en la red de Pegaso.

De las manifestaciones hechas en el escrito de respuesta de Pegaso, dicho concesionario realiza diversas manifestaciones acerca de la forma en que el Instituto debe determinar las tarifas de interconexión materia del presente procedimiento, como son: **a)** intervención del Instituto en cuanto a la política regulatoria sobre las tarifas de interconexión por terminación de tráfico, **b)** dominancia del AEP y su reconcentración, **c)** hiperconcentración del mercado móvil, **d)** participación de mercado, **e)** análisis de indicadores sobre el mercado móvil desde 2014, **f)** asimetría en la determinación de las tarifas de interconexión por terminación de tráfico, **h)** respetar el grado de asimetría entre el Agente Económico Preponderante y Pegaso, **i)** metodología para determinar tarifas de interconexión por terminación en la red de los concesionarios no preponderantes, **j)** no ajustar las variantes en forma arbitraria para así respetar los parámetros de razonabilidad y congruencia, y **k)** la inclusión de exógenos basados en fines de política pública al modelo de costos.

Consideraciones del Instituto

Los temas planteados por Pegaso, fueron analizados por el Instituto como parte del procedimiento para la emisión de una disposición de carácter general como lo es la Metodología de Costos, la cual no puede ser modificada en una disposición de carácter particular como lo es la Resolución que pone fin al presente procedimiento administrativo; aunado a lo anterior se señala que el presente procedimiento no tiene como objeto dilucidar los fundamentos y motivos que el Instituto tomó en consideración para establecer dicha metodología por lo que los argumentos de Pegaso en cuanto a los elementos que debe tomar en cuenta el Instituto para la determinación de tarifas de interconexión resultan inoperantes.

De esta manera, al no ser procedente la modificación de aspectos que forman parte de la Metodología de Costos o del Acuerdo de CTM y Tarifas 2021, en el presente procedimiento no se entrará al análisis de las manifestaciones vertidas por Pegaso.

Lo anterior no significa que el Instituto haya dejado de analizar todas y cada una de las manifestaciones realizadas por Pegaso, sino que una respuesta detallada de las mismas en nada cambia el sentido de la presente Resolución, ante su inoperancia en los términos apuntados.

C) Procedencia de determinar un régimen de gratuidad para la determinación de tráfico en la red del AEP.

Argumentos de Pegaso

Pegaso refiere que, para evitar la reconcentración del mercado, es conducente que se establezca un régimen de gratuidad máxime que no existe impedimento jurídico alguno.

Señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en lo sucesivo, la "SCJN") en el amparo en revisión 1100/2015, no ordenó que se determinara una tarifa de terminación en la red de Telcel, sino que el Instituto debe emitir una regulación asimétrica.

Asimismo, señala que dicha gratuidad es el fundamento sobre el cual se construyó la asimetría tarifaria y en consecuencia el marco jurídico es la llamada tarifa cero. Menciona que, a partir del reconocimiento del régimen de gratuidad, el Instituto estimó adecuado reducir de forma abrupta las tarifas de interconexión de las redes de concesionarios distintos al preponderante a través de la adopción de la metodología de Costos Incrementales de Largo Plazo Puros, al considerar que el Instituto estaba regulando un mercado entre iguales. También señala la necesidad de respetar el grado de asimetría entre el AEP y Pegaso.

Consideraciones del Instituto

Al respecto, se considera que los argumentos presentados por Pegaso son improcedentes toda vez que las tarifas aplicables al AEP no son materia de la presente resolución, puesto que las

tarifas sobre las cuales se pronunciará este Instituto serán las que resulten aplicables a las redes públicas de telecomunicaciones de OpenIP y Pegaso.

D) El Instituto no debe ajustar las variables de forma arbitraria para así respetar los parámetros de razonabilidad y congruencia.

C.1 Red de Telecomunicaciones

Argumentos de Pegaso

Pegaso refiere que de considerar una red nacional en 4G o LTE, es una variable que sólo es representativa actualmente del AEP, ya que dicha tecnología no es suficientemente representativa pues el tráfico que cursan los concesionarios de menor tamaño es todavía bajo.

Asimismo, manifiesta que, si bien podría ser adecuado modelar un operador hipotético existente, es necesario que el operador modelado sea realmente representativo de los operadores actuales no preponderantes en el mercado.

Por otra parte, señala que no deberá considerarse la tecnología VoLTE para determinar las tarifas de interconexión por terminación en la red de Pegaso, debido a que el Instituto indebidamente reduce el volumen de tráfico en las redes y con ello el costo por interconexión.

Consideraciones del Instituto

Las redes móviles se han caracterizado por generaciones sucesivas de tecnología, donde los dos pasos más significativos han sido la transición del sistema analógico al digital utilizando tecnología GSM también denominada 2G y una expansión continua para incluir elementos de red y servicios relacionados con la tecnología UMTS, también denominada 3G y más recientemente despliegues de la tecnología LTE también denominada 4G, con miras, fundamentalmente a incrementar la capacidad y velocidad transmisión de datos, debido al incremento en la demanda de los mismos.

Ahora bien, con el importante crecimiento de las redes 4G para el transporte de datos como consecuencia del aumento en la penetración de Smartphones y de los recientes despliegues, resulta razonable considerar la tecnología VoLTE para el transporte de voz.

En efecto, de acuerdo al Reporte de Evolución a LTE (Evolution to LTE Report) de la Asociación Global de Operadores Móviles (GSA por sus siglas en inglés), publicado en 2019, los concesionarios móviles han lanzado comercialmente el servicio de VoLTE en 65 países y se encuentran en proceso de lanzamiento 217 operadores a nivel mundial.¹

¹ <https://gsacom.com/paper/gsa-snapshot-volte-global-network-status/>

Asimismo, en el caso específico de México el Agente Económico Preponderante (en lo sucesivo, el “AEP”) y AT&T proporcionan el servicio. Por lo anterior, el modelo considera la tecnología VoLTE al representar una tecnología moderna equivalente.

En este sentido, considerar la tecnología LTE para el transporte de datos, así como su versión VoLTE para el transporte de voz es plenamente consistente con lo establecido en la Metodología de Costos ya que se trata de tecnologías eficientes disponibles y que no se encuentra en fase de desarrollo de prueba; considerar lo contrario haría que el modelo no fuera consistente con la realidad observada en relación al fuerte crecimiento de datos móviles.

C.2 Costo del capital promedio ponderado (CCPP o WACC en inglés).

Pegaso señala que solicitó a la consultora británica AETHA un informe sobre la consulta pública de los modelos de costos de los servicios de interconexión fijos y móviles aplicables al periodo 2018-2020 publicada por el Instituto, en el cual se observa que el CCPP nominal antes de impuestos igual a 13.9% está subvaluada, y debería ser igual a 18%, con lo cual, aplicando la inflación propuesta en el modelo para el 2018, se obtendría un CCPP real antes de impuestos igual a 14.19%.

Es así que Pegaso solicita que el modelo que se aplique debe reconocer y ajustarse a la realidad de la economía mexicana a efecto de evitar que se afecte a los concesionarios no preponderantes y para lograr mejores condiciones de competencia en el sector, que en última instancia redundan en beneficios para los usuarios finales.

Consideraciones del Instituto

En relación con el Costo de Capital Promedio Ponderado (CCPP o WACC por sus siglas en inglés) se señala que este se ha definido estimando lo que le costaría financiarse a un operador eficiente en México, estimar un CCPP particular por empresa implicaría calcular el CCPP de tres grupos de talla internacional que se financian en mercados internacionales, con lo cual no necesariamente se reflejaría en una asimetría asociada al Agente Económico Preponderante.

C.3 Costos unitarios (CAPEX y OPEX) y depreciación económica

Argumentos de Pegaso

Manifiesta Pegaso que el Instituto debe considerar que sólo se ha requerido en una ocasión a los operadores información del CAPEX, en consecuencia, los costos unitarios del modelo deberían coincidir con los del modelo 2017.

Asimismo, señala que el Instituto debe tomar en consideración que el valor de la Prima de Riesgo Capital que generalmente utiliza, fue actualizado en julio de 2016, de lo que se obtiene una prima de mercado para México de 88%.

Respecto de la información del OPEX, el Instituto debe reconocer que los costos operativos han cambiado considerablemente y que no es razonable considerar que la caída en el tipo de cambio es menor que la de los costos operativos, por lo que no existe evidencia o motivación para actualizarlo.

Consideraciones del Instituto

En relación a los diversos comentarios sobre el CCPP, se señala que este se ha definido estimando lo que le costaría financiarse a un operador eficiente en México, estimar un CCPP particular por empresa implicaría calcular el CCPP de tres grupos de talla internacional que se financian en mercados internacionales, con lo cual no necesariamente se reflejaría en una asimetría asociada al AEP.

E) Tipo de cambio e inflación.

Argumentos de Pegaso

A efecto de iniciar este apartado, se invoca como hecho notorio los estragos ocasionados por la epidemia de la enfermedad COVID 19, que se declaró en México desde el 17 de marzo del presente año y concretamente en los efectos sobre el tipo de cambio, donde el peso se devaluó frente al dólar en pocos meses más de un 30% y al día de la presentación de este escrito, continúa en esa espiral descendente, ante los alarmantes efectos de la pandemia sobre los indicadores macro y micro económicos de México.

Resulta importante hacer notar que en los modelos de costos utilizados por esa autoridad se observa que los costos de los equipos e insumos utilizados, así como los cálculos de todos los costos relevantes y los resultados finales que arroja el modelo, están denominados en dólares americanos y para obtener las tarifas únicamente se multiplica el resultado final que cada modelo arroja para las tarifas de terminación en dólares por un tipo de cambio estimado.

En este sentido, a efecto de determinar el tipo de cambio aplicable para resolver las tarifas 2021, resulta absolutamente necesario que ese Instituto utilice la mejor información disponible, para lo cual no basta que simplemente manifieste que la información adoptada es la mejor disponible. Máxime cuando estamos en un escenario de emergencia.

Pegaso propone que la tarifa de terminación se pueda ajustar por el porcentaje de variación de la inflación anual o del tipo de cambio que exceda un rango de 5% (cinco por ciento). Dicho factor de ajuste conforme al tipo de cambio se considera necesario para que la tarifa de interconexión refleje fehacientemente los resultados de las metodologías de costos empleadas por el Instituto para su determinación y para que la tarifa refleje las condiciones del mercado.

Consideraciones del Instituto

Al respecto, el Instituto señala que el lineamiento Décimo Tercero de la Metodología de Costos, establece que:

“DÉCIMO TERCERO.- Los resultados del Modelo de Costos del Servicio de Interconexión relevante tendrán vigencia del 1º de enero al 31 de diciembre de cada año. El Instituto Federal de Telecomunicaciones podrá actualizar anualmente la información de la demanda de los servicios, los precios de los insumos empleados, el Costo de Capital Promedio Ponderado y el tipo de cambio utilizados en el Modelo de Costos del Servicio de Interconexión relevante para garantizar que refleje las condiciones del mercado.”

De lo transcrito, se advierte que el Instituto podrá actualizar anualmente la información del Modelo de Costos, por lo que en apego al mismo y a efecto de generar certidumbre, el Instituto determinó, las tarifas de interconexión aplicables para el periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021.

Aunado a lo anterior, en cumplimiento al mandato establecido en el artículo 129 de la LFTR, este Instituto debe actuar en estricto apego al procedimiento de resolución establecido, incluyendo los plazos para emitir resolución; por lo que, al momento de la resolución de los primeros diferendos en materia de interconexión sobre las tarifas del año 2020, este Instituto actualizó los modelos con base en la mejor información disponible.

No obstante lo anterior, en el modelo de costos se determina el precio de los activos en dólares reales por lo que al realizar la conversión a pesos mexicanos se usa el tipo de cambio del mismo año (2015), por lo que no es necesario hacer proyecciones sobre la variable.

En razón de lo antes expuesto, este Instituto considera improcedente la solicitud de Pegaso de considerar la inclusión de un factor de ajuste a la tarifa de interconexión por variaciones en la inflación y el tipo de cambio.

F) El Instituto se encuentra obligado a conocer y resolver todos los planteamientos y objeciones realizadas por Pegaso.

Argumentos de Pegaso

Pegaso señala que el Instituto debe tomar en consideración la totalidad de los puntos no convenidos consistentes en determinar la tarifa de interconexión por terminación en la red pública de telecomunicaciones de Pegaso y OpenIP.

Lo anterior, de conformidad con los principios de congruencia y exhaustividad de las sentencias, los cuales ordenan que las autoridades administrativas deben abordar el estudio de todos y cada uno de los puntos planteados por las partes en la controversia de conformidad con lo dispuesto por los artículos 3, fracciones VII y XVI, 16 fracción X y 59 de la LFPA.

Por último, señala que el Instituto deberá de ajustarse a las mejores prácticas internacionales y favorecer a un marco regulatorio estable y transparente. El Instituto cada año actualiza el modelo, en la mayor de las veces con cambios sustanciales, sin que se publique la documentación que apoya dichos cambios. También, en la mayoría de las ocasiones, no se ofrecen respuestas fundamentadas a todos los comentarios ofrecidos por los operadores, ni la razón por la cual no fueron tomados en cuenta.

Consideraciones del Instituto

Al respecto, como se señaló anteriormente, el convenio que al 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.

En virtud de lo anterior, se verifica que las resoluciones que emite el Instituto se encuentran alineadas a los principios de congruencia y exhaustividad, ya que se analizan y en su caso, se resuelven todas las cuestiones planteadas por las partes de conformidad con el artículo 59 de la LFPA.

G) Objeción de documentos

Argumentos de Pegaso

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 203 y 204 del CFPC, de aplicación supletorio a la LFTR, Pegaso objeta en cuanto a su alcance y valor probatorio todos y cada uno de los documentos exhibidos por OpenIP en los escritos con los cuales se dio vista.

Consideraciones del Instituto

Respecto de lo señalado por Pegaso sobre la objeción en cuanto al alcance y valor probatorio de todos y cada uno de los documentos exhibidos por OpenIP en sus escritos, se señala que dichas manifestaciones resultan inoperantes toda vez que, si bien es cierto que objetar los documentos, es el medio para evitar que se produzca el reconocimiento tácito de algún documento privado o público, y por ende que el valor probatorio del propio instrumento permanezca incompleto, al objetarse algún documento deberá también probarse la objeción, para así destruir la certeza que recae sobre lo asentado en los documentos. Esto es así, porque un documento público hace fe de la certeza de su contenido, en ese sentido, si Pegaso sólo hace meras manifestaciones y no prueba la objeción, su pretensión resulta inoperante.

Al respecto, sirve de apoyo la presente tesis:

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

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

Una vez analizadas las manifestaciones generales de las partes, en términos del artículo 129 de la LFTR se procederá a resolver sobre las condiciones no convenidas.

1.- Tarifas de Interconexión

Argumentos de las partes

En su Solicitud de Resolución y en el desahogo de prevención, OpenIP solicita la intervención de este Instituto para resolver las tarifas que OpenIP deberá de pagar a Pegaso por concepto del servicio de terminación del Servicio Local en Usuarios Fijos y Móviles, así como por los servicios e terminación de mensajes cortos (SMS) por mensajes en usuarios móviles, mismas que serán aplicables a partir del 01 de enero y hasta el 31 de diciembre de 2021.

En adición a lo anterior, OpenIP manifestó en su escrito de alegatos, que de las manifestaciones y pruebas aportadas existen elementos suficientes para resolver y determinar las diferentes tarifas que aplican a los servicios de interconexión que deberán pagarse de manera recíproca OpenIp con Pegaso.

Por su parte Pegaso señala que el acuerdo que resuelva el desacuerdo de interconexión en que se actúa deberá determinar las tarifas de interconexión por terminación en la red de OpenIP considerando lo antes expuesto.

Consideraciones del Instituto

Para la determinación de las tarifas de interconexión en las redes públicas de telecomunicaciones de OpenIP y Pegaso, se debe considerar que la propia LFTR establece el marco normativo y regulatorio aplicable para la fijación de las tarifas de interconexión.

A tal efecto, el artículo 131 de la LFTR dispone lo siguiente:

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

“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 gestiónamiento 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 estricto cumplimiento al artículo citado, el Instituto publicó en el DOF el 18 de diciembre de 2014, la Metodología de Costos, misma que establece los principios básicos que se constituyen en reglas de carácter general a las cuales se deberá sujetar la autoridad reguladora al momento de elaborar los modelos de costos que calculen las tarifas de interconexión.

En este orden de ideas, el artículo 137 de la LFTR 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 apego a dicha metodología y en cumplimiento a lo establecido en el artículo 137 de la LFTR, el Instituto publicó en el DOF el 17 de noviembre de 2020, el Acuerdo de CTM y Tarifas 2021, el cual contiene las tarifas para los Servicios de Interconexión que han resultado de la Metodología de Costos y que el Instituto utilizará para resolver los desacuerdos de interconexión en materia de tarifas aplicables del 1 de enero al 31 de diciembre del 2021.

Cabe mencionar que dichos modelos de costos se derivan de la aplicación de una disposición administrativa de carácter general como lo es la Metodología de Costos, y el procedimiento llevado a cabo para su construcción ha sido debidamente descrito en el Acuerdo CTM y de Tarifas 2021.

En consecuencia, las tarifas de interconexión, objeto del presente procedimiento, así como la tasación de las llamadas han sido debidamente publicadas por la autoridad en el acuerdo citado,

mismo que al ser de conocimiento público hace innecesaria su reproducción en el cuerpo de la presente resolución.

En tal virtud, la tarifa de interconexión que OpenIP deberá pagarse de manera recíproca con Pegaso, por servicios de terminación del Servicio Local en usuarios fijos, será la siguiente:

- a) Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, será de \$0.003491 pesos M.N. por minuto de interconexión.**

Asimismo, la tarifa de Interconexión que OpenIP deberá pagar a Pegaso por los servicios de Terminación del Servicio Local en usuarios móviles bajo la modalidad "El que llama paga", será la siguiente:

- b) Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, será de \$0.073714 pesos M.N. por minuto de interconexión.**

Las tarifas ya incluyen el costo correspondiente a los puertos necesarios para la interconexión.

El cálculo de las contraprestaciones se realizará con base en la duración real de las llamadas, sin redondear al minuto, debiendo para tal efecto sumar la duración de todas las llamadas completadas en el período de facturación correspondiente, medidas en segundos, y multiplicar los minutos equivalentes a dicha suma, por la tarifa correspondiente.

La tarifa por servicios de interconexión que OpenIP deberá pagar a Pegaso, por los servicios de terminación de mensajes cortos (SMS) en usuarios móviles, será la siguiente:

- c) Del 01 de enero al 31 de diciembre de 2021, será de \$0.017242 pesos M.N. por mensaje.**

Las tarifas anteriores ya incluyen el costo correspondiente a los puertos necesarios para la interconexión.

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

Lo anterior, sin perjuicio de que OpenIP y Pegaso formalicen los términos, condiciones y tarifas de interconexión que se ordenan a través de la presente Resolución y a tal efecto suscriban el convenio correspondiente. 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 LFTR.

Con base en lo anterior y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 6 apartado B, fracción II, 28, párrafo décimo quinto y décimo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 6 fracciones IV y VII, 15 fracción X, 17 fracción I, 124, 125, 128, 129, 131, 137, 176, 177 fracciones VII y XV, 178, 312 y 313 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 32, 35, fracción I, 36, 38, 39 y 57 fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 197, 203, 210-A, 217 y 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles; 1, 3, 4 fracción I y 6 fracción XXXVIII 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 OpenIP Comunicaciones, S.A. de C.V. deberá pagarse de manera recíproca con Pegaso PCS, S.A. de C.V., por servicios de terminación del Servicio Local en usuarios fijos será la siguiente:

- **Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, será de \$0.003491 pesos M.N. por minuto de interconexión.**

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

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

Segundo.- La tarifa de interconexión que OpenIP Comunicaciones, S.A. de C.V. deberá pagar a Pegaso PCS, S.A. de C.V., por servicio de terminación del Servicio Local en usuarios móviles bajo la modalidad “El que llama paga”, será la siguiente:

- **Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, será de \$0.073714 pesos M.N. por minuto de interconexión.**

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

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

Tercero.- La tarifa de interconexión que OpenIP Comunicaciones, S.A. de C.V., deberá pagarse a Pegaso PCS, S.A. de C.V. por servicios de terminación de mensajes cortos (SMS) en usuarios móviles será la siguiente:

- **Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, será de \$0.017242 pesos M.N. por mensaje.**

Las tarifas anteriores ya incluyen el costo correspondiente a los puertos necesarios para la interconexión.

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

Sexto.- Notifíquese personalmente a los representantes legales de OpenIP Comunicaciones, S.A. de C.V. y Pegaso PCS, S.A. 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.

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

Resolución P/IFT/181120/400, aprobada por unanimidad en la XXII Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 18 de noviembre de 2020.

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

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