

RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES DETERMINA LAS CONDICIONES DE INTERCONEXIÓN NO CONVENIDAS ENTRE RADIOMÓVIL DIPSA, S.A. DE C.V. Y LAS EMPRESAS AXTEL, S.A.B. DE C.V. Y AVANTEL, S. DE R.L. DE C.V. APLICABLES DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2018

#### ANTECEDENTES

- I.- Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. (en lo sucesivo, "Telcel"), 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.- Axtel, S.A.B. de C.V. (en lo sucesivo, "Axtel") y Avantel, S. de R.L. de C.V. (en lo sucesivo, "Avantel"), 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.- **Determinación del Agente Económico Preponderante.** El 6 de marzo de 2014, el Pleno del Instituto, en su V Sesión Extraordinaria aprobó la "*RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES DETERMINA AL GRUPO DE INTERÉS ECONÓMICO DEL QUE FORMAN PARTE AMÉRICA MÓVIL, S.A.B. DE C.V., TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A.B. DE C.V., TELÉFONOS DEL NOROESTE, S.A. DE C.V., RADIOMÓVIL DIPSA, S.A.B. DE C.V., GRUPO CARSO, S.A.B. DE C.V., Y GRUPO FINANCIERO INBURSA, S.A.B. DE C.V., COMO AGENTE ECONÓMICO PREPONDERANTE EN EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES Y LE IMPONE LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA EVITAR QUE SE AFECTE LA COMPETENCIA Y LA LIBRE CONCURRENCIA*", aprobada mediante Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76 (en lo sucesivo, la "Resolución del AEP").
- IV.- **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, el "DOF"), el "*ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite la metodología para el cálculo de costos de interconexión de conformidad*

con la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, aprobado mediante Acuerdo P/IFT/EXT/161214/277 (en lo sucesivo la “Metodología de Costos”).

- V.- **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”).
- VI.- **Revisión bienal.** El 27 de febrero de 2017 el Pleno del Instituto, en su IV Sesión Extraordinaria aprobó mediante Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119 la “RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES SUPRIME, MODIFICA Y ADICIONA LAS MEDIDAS IMPUESTAS AL AGENTE ECONÓMICO PRÉPONDERANTE EN EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES MEDIANTE RESOLUCIÓN DE FECHA 6 DE MARZO DE 2014, APROBADA MEDIANTE ACUERDO P/IFT/EXT/060314/79” (en lo sucesivo, la “Revisión Bienal”).
- VII.- **Procedimiento de resolución de condiciones de interconexión no convenidas.** El 11 de julio de 2017, el apoderado legal de Telcel, presentó ante el Instituto escritos mediante los cuales solicitó su intervención para resolver los términos, condiciones y tarifas que no pudo convenir con Axtel y Avantel para el periodo 2018 (en lo sucesivo, la “Solicitud de Resolución de Telcel”).

Asimismo, el 14 de julio de 2017, el apoderado legal de Axtel y Avantel presentó ante el Instituto escrito mediante el cual solicitó su intervención para resolver los términos, tarifas y condiciones que no pudieron convenir con Telcel para la interconexión de sus respectivas redes públicas de telecomunicaciones, aplicables del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018, (en lo sucesivo, la “Solicitud de Resolución de Axtel y Avantel”).

Las Solicitudes de Resolución se admitieron a trámite asignándoles los números de expediente IFT/221/UPR/DG-RIRST/066.110717/ITX, IFT/221/UPR/DG-RIRST/068.110717/ITX, IFT/221/UPR/DG-RIRST/069.110717/ITX e IFT/221/UPR/DG-RIRST/167.140717/ITX respectivamente. Ahora bien, toda vez que los procedimientos iniciados de manera independiente por Telcel en contra de Axtel y Avantel y por Axtel y Avantel en contra de Telcel tienden al mismo efecto, en términos del artículo 45 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (en lo sucesivo, la “LFPA”) y 73 del Código Federal de Procedimientos Civiles (en lo

sucesivo, el "CFPC"), ordenamientos de aplicación supletoria en términos del artículo 6, fracciones IV y VII, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en lo sucesivo la "LFTR"), y siendo legalmente factible, se ordenó la acumulación del más nuevo al más antiguo tal como lo dispone el artículo 72 del CFPC, quedando acumulados en el procedimiento administrativo iniciado por Telcel en contra de Axtel identificado con el número de expediente IFT/221/UPR/DG-RIRST/066.110717/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 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 9 de noviembre de 2017, el Instituto notificó a las partes, que el procedimiento guardaba estado para que el Pleno del Instituto dictase la resolución correspondiente.

**VIII.- Ejecutoria del amparo en revisión A.R. 1100/2015.** Mediante ejecutoria de fecha 16 de agosto de 2017 correspondiente al amparo en revisión A.R. 1100/2015, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió amparar y proteger a Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. en contra de los artículos 131, segundo párrafo inciso a), y párrafo tercero; Sexto, Vigésimo y Trigésimo Quinto transitorios, en las porciones referidas en la propia ejecutoria, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, para los efectos precisados en la sentencia.

**IX.- Publicación de las Condiciones Técnicas Mínimas y las Tarifas de Interconexión para el año 2018.** El 9 de noviembre de 2017 se publicó en el DOF el "*ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones establece las Condiciones Técnicas Mínimas 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 2018*", aprobado mediante Acuerdo P/IFT/021117/657 (en lo sucesivo, el "Acuerdo de GTM y Tarifas 2018").

En virtud de los referidos Antecedentes, y

## CONSIDERANDO

**PRIMERO.- Competencia del Instituto.** De conformidad con los artículos 6, apartado B fracción II y 28, párrafos décimo quinto y décimo sexto de la Constitución 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.

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 los términos, condiciones y tarifas 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 los términos, condiciones y tarifas de interconexión no convenidas entre los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, que forman parte en el presente procedimiento.

**SEGUNDO.- Importancia y obligatoriedad 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 el deber del Estado de 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, 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 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 LFTR; (ii) la obligación de los concesionarios de 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 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 de redes públicas de telecomunicaciones tienen la libertad de negociar los términos, condiciones y tarifas de la 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 sesenta (60) días naturales.

En consecuencia, en autos está acreditado que Telcel, Axtel y Avantel tienen el carácter de concesionarios que operan una red pública de telecomunicaciones, así como, que Telcel requirió a Axtel y Avantel el inicio de negociaciones para convenir los términos y condiciones y tarifas de interconexión, por lo que se cumple con todos los supuestos normativos que establece el artículo 129 según se desprende de los Antecedentes I, II y VII de la presente Resolución.

Por ello, conforme al artículo 124 de la LFTR, Telcel, 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.

**TERCERO.- Ejecutoria dictada en el Amparo en Revisión 1100/2015 por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** El 16 de agosto de 2017 la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en lo sucesivo, la "SCJN") dictó ejecutoria en el Amparo en Revisión 1100/2015, interpuesto por el apoderado legal de Telcel, en contra de la sentencia dictada por la Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializada en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República, de fecha dieciocho de febrero de dos mil quince, en el juicio de amparo indirecto 204/2014.

La Segunda Sala de la SCJN consideró que el Instituto tiene la competencia **originaria y exclusiva** para fijar el régimen asimétrico relativo a las tarifas de interconexión para el caso de terminación de redes móviles, tratándose del agente económico preponderante (párrafo 137 de la ejecutoria).

Ello significa que es la propia Constitución la que confirió al Instituto, de manera directa y no como resultado de una delegación legislativa, la competencia para regular de manera asimétrica a los participantes en los mercados de telecomunicaciones con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia (párrafo 76 de la ejecutoria); y que dicha competencia es además exclusiva del Instituto, en virtud de que se trata de decisiones regulatorias de carácter técnico que de acuerdo con las mejores prácticas internacionales en materia de interconexión, son resultado de un ejercicio ponderado, de caso por caso, considerando el objetivo de desplegar medidas que garanticen de la manera más eficiente el desarrollo en competencia del sector de las telecomunicaciones (párrafo 120 de la ejecutoria).

Ahora bien, en dicha ejecutoria, la Segunda sala de la SCJN resolvió que **la Justicia de la Unión Ampara y Protege a Telcel**, para los siguientes efectos (párrafo 181):

*a) El Instituto Federal de Telecomunicaciones, en los términos de la presente ejecutoria, dejará de aplicar a Radiomóvil Dipsa el sistema normativo declarado inconstitucional.*

*La inaplicación de las citadas normas no puede recaer en persona distinta, a pesar de que formen parte del mismo grupo de interés económico que ha sido declarado agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones.*

Es decir, el Instituto debe dejar de aplicar a Telcel el sistema normativo declarado inconstitucional; el cual consiste en el inciso a) del párrafo segundo del artículo 131 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como del párrafo tercero del mismo artículo (párrafo 129 de la ejecutoria); en tal virtud, la porción normativa declarada inconstitucional se cita a continuación:

*"Artículo 131.*

*(...)*

*b) Los agentes a los que se refiere el párrafo anterior, no cobrarán a los demás concesionarios por el tráfico que termine en su red, y*

*(...)*

*El Instituto, previo a determinar que un agente económico preponderante ya no cuenta con dicho carácter o dejó de tener la participación a la que se refiere el párrafo segundo de este artículo, deberá determinar si dicho agente cuenta con poder sustancial en el mercado relevante de terminación de llamadas y mensajes cortos. En caso que el agente cuente con poder sustancial en el mercado referido, el Instituto resolverá si éste continúa en el régimen asimétrico establecido en el inciso a) del párrafo segundo de este artículo o bien, si le fija una tarifa asimétrica conforme a la metodología prevista en los párrafos segundo, tercero y cuarto del inciso b) de este artículo."*

Asimismo se declararon inconstitucionales los artículos Transitorios Sexto, Vigésimo y Trigésimo Quinto, en aquéllas porciones normativas en las que se tenga el objeto o efecto de aplicar el régimen de gratuidad o tarifa cero al agente económico preponderante (párrafo 141 de la ejecutoria), específicamente en las porciones normativas que se citan a continuación:

*SEXTO. (...). Lo anterior sin perjuicio de lo previsto en el Vigésimo Transitorio del presente Decreto.*

*VIGÉSIMO. (...) mismos que serán exigibles sin perjuicio e independiente de que a la entrada en vigor de la Ley, ya hubiera determinado la existencia de un agente económico preponderante e impuesto medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia de acuerdo a la fracción III del artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013.*

*(...) 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.*

*TRIGÉSIMO QUINTO. Con excepción de lo dispuesto en el artículo Vigésimo Transitorio, por el cual se encuentra obligado el Instituto Federal de Telecomunicaciones a aplicar el artículo 131 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que se expide por virtud de este Decreto y demás que resulten aplicables en materia de interconexión en términos de la misma, (...).*

En tal virtud, y de conformidad con los alcances de la ejecutoria emitida por la Segunda Sala de la SCJN, el Instituto debe dejar de aplicar a Telcel el inciso a) del segundo párrafo, así como el tercer párrafo del artículo 131 de la LFTR, además de las porciones

normativas citadas de los artículos transitorios Sexto, Vigésimo y Trigésimo Quinto, todos los cuales en su conjunto constituyen la prohibición para que el agente económico preponderante cobre a otros concesionarios por el tráfico que termine en su red.

Cabe mencionar que en virtud de que la inaplicación de dicho sistema normativo no puede recaer en persona distinta, a pesar de que formen parte del mismo grupo de interés económico que ha sido declarado agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones, la sentencia solo es aplicable a Telcel, por lo que no se puede hacer extensiva a Teléfonos de México, S.A.B. de C.V., ni a Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V.

Ahora bien, continuando con los efectos de la sentencia (párrafo 181 de la ejecutoria), la Segunda Sala de la SCJN los definió en los siguientes términos:

- b) *El Instituto Federal de Telecomunicaciones, con fundamento en los artículos 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Octavo Transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia de telecomunicaciones publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil trece, así como las disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, determinará la regulación asimétrica relativa a las tarifas de interconexión por la terminación de tráfico en la red de Radiomóvil Dipsa, en su carácter de agente económico preponderante.*
- c) *Todos aquellos concesionarios que suscribieron acuerdos o convenios de interconexión con la quejosa, no podrán ser constreñidos al pago de compensaciones que, en su caso, pudiesen derivar de la determinación de tarifas por parte del Instituto y que es resultado de la inaplicación de la norma impugnada.*
- d) *A fin de salvaguardar la seguridad jurídica en el sector de las telecomunicaciones y preservar los acuerdos o convenios de interconexión celebrados entre Radiomóvil Dipsa y los distintos concesionarios, y con el objeto de no afectar a los usuarios finales, las tarifas que determine el Instituto entrarán en vigor a partir del uno de enero de dos mil dieciocho y deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación en los términos de lo dispuesto por el artículo 137 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.*

En la materia de la citada ejecutoria, cobran relevancia los incisos b) y d) antes citados, ya que es en acato de los mismos que el Instituto deberá determinar las tarifas de interconexión aplicables a la terminación de tráfico en la red móvil del agente económico preponderante.

Ahora bien, de lo señalado por la Segunda Sala de la SCJN se observa que, el Instituto debe determinar una regulación asimétrica tratándose de la tarifa de interconexión aplicable a la terminación del tráfico en la red móvil del AEP, que debe establecer las

tarifas que entrarán en vigor a partir del 1 de enero de 2018, y que además, esto se debe realizar en términos de los dispuesto por el artículo 137 de la LFTR.

En este punto es preciso tener en cuenta lo que a la letra señala el mencionado artículo 137:

*"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."*

El artículo 137 de la LFTR establece la obligación del Instituto de publicar en el último trimestre del año las tarifas de interconexión que estarán vigentes a partir del 1 de enero del año siguiente, y que además las mismas deben corresponder a aquellas que hayan resultado de las metodologías de costos emitidas por el Instituto.

A mayor abundamiento, el artículo 137 se debe interpretar de manera armónica con lo señalado en el artículo 131 inciso b) de la LFTR que a la letra dispone:

*"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."*

*(Énfasis añadido)*

Es decir, en el artículo 131 de la LFTR se establece la facultad y obligación del Instituto para determinar una metodología de costos que tome en cuenta las asimetrías naturales de las redes a ser interconectadas, la participación de mercado y cualquier otro factor; y que dichas metodologías se deben utilizar para fijar las tarifas de interconexión.

Lo anterior se perfeccionó mediante la publicación en el DOF el 18 de diciembre de 2014 del "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<sup>1</sup>” (en lo sucesivo, la “Metodología de Costos”), tal y como expresamente se señala en el lineamiento primero:

*“PRIMERO.- Los presentes lineamientos constituyen la Metodología para la elaboración de Modelos de Costos que servirán para el cálculo de los costos de los servicios de interconexión de conformidad con la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.”*

Es así que en la mencionada Metodología de Costos se establecen una serie de lineamientos mediante los cuales el Instituto deberá construir los modelos de costos que servirán para el cálculo de los costos de los servicios de interconexión, y que por ende constituyen el marco regulatorio en la materia.

En tal virtud, se considera que en estricto acatamiento a lo resuelto por la Segunda Sala de la SCJN, el Instituto debe determinar la tarifa de interconexión aplicable a la terminación del tráfico en la red móvil del AEP **a través de la metodología de costos** a la que se refieren los artículos 131 y 137 de la LFTR, y en consecuencia la misma debe calcularse **a través de un modelo de costos** construido de conformidad con los lineamientos establecidos en la Metodología de Costos.

Lo anterior es plenamente consistente con lo determinado en el inciso b) de los efectos de la ejecutoria, toda vez que la Metodología de Costos establece en su parte considerativa lo siguiente:

*“Una asimetría más que debe ser tomada en cuenta, es la propia existencia de un Agente Económico Preponderante, por lo que se debe considerar este hecho en el momento en que se elaboren los modelos de costos, en el sentido de que la regulación tome en cuenta la participación de mercado, u otras variables como la tenencia de espectro radioeléctrico que le otorgan ventajas al mencionado agente.”*

*Es así que para reflejar las asimetrías presentes en la industria de telecomunicaciones en México, y toda vez que por la naturaleza del Agente Económico Preponderante, cuenta con ventajas competitivas para mantener su participación de mercado, la participación correspondiente a los concesionarios de telecomunicaciones competidores debe tomar en cuenta este hecho por lo que para su medición se debe considerar aquel segmento de mercado que no es atendido por el mencionado agente.”*

Mismo que se plasmó en el lineamiento Octavo de la siguiente manera:

---

<sup>1</sup> Acuerdo P/IFT/EXT/161214/277.

*"OCTAVO.- En la elaboración de Modelos de Costos, se utilizará un concesionario eficiente que considere una escala de operación que sea representativa de los operadores distintos al agente económico preponderante.*

*Para la definición de la escala de operación del concesionario eficiente se considerarán variables relevantes en la prestación de servicios de telecomunicaciones, tales como usuarios, tráfico, disponibilidad de espectro y presencia geográfica."*

Esto es, la Metodología de Costos vigente permite **determinar la regulación asimétrica relativa** a las tarifas de interconexión ordenada por la Segunda Sala de la SCJN al incorporar en el modelo de costos respectivo diversas variables como usuarios, tráfico, disponibilidad de espectro, presencia geográfica, entre otras, que reflejan las ventajas en costos con las que cuenta el mencionado agente.

La determinación de la tarifa de interconexión por terminación en la red móvil del AEP partiendo de un modelo de costos construido con base en la Metodología de Costos es consistente con la orden que da al Instituto la Segunda Sala de la SCJN, toda vez que en su parte considerativa al analizar cuestión de la compensación tarifaria al quejoso recurrente en forma retroactiva, la citada ejecutoria claramente contempla un modelo de costos que el Instituto habrá de emitir para la determinación de la tarifa que en su caso resulte, en los siguientes términos:

*"164. De ahí que no pueda ser exigible por parte del preponderante la compensación tarifaria que, en su caso, llegase a resultar como consecuencia de esta declaratoria de inconstitucionalidad y con base en el nuevo modelo de costos que el Instituto emitirá en cumplimiento a esta sentencia, pues ello llevaría a retrotraer los efectos del amparo a situaciones jurídicas regulares que se realizaron en un contexto legal válido hasta antes de esa declaratoria.*

*(...)*

*"168. De ahí que ni en el carácter de autoridad responsable, ni en el de autoridad encargada de ejecutar el cumplimiento de esta sentencia, pueda extenderse parte o la totalidad del efecto de cumplimiento de esta sentencia a los concesionarios que sean parte del acuerdo o convenio de interconexión en el que haya sido establecida la tarifa cero; obligándolos a la compensación tarifaria que llegase a resultar, de ser el caso, con base en el nuevo modelo de costos que el Instituto emitirá en cumplimiento a esta sentencia.*

*(...)"*

*"178. Tales consideraciones, de ninguna manera presuponen que la determinación de no cobrar por la terminación de tráfico en la red del agente económico preponderante (régimen de gratuidad) se justifique a priori por los posibles beneficios que hubiere causado en el mercado; porque, de acuerdo con lo razonado en esta sentencia, tal determinación corresponderá en todo caso al Instituto Federal de Telecomunicaciones; el que deberá atender también al principio constitucional de no regresividad en materia de derechos*

*humanos y, según lo señalado por el Constituyente, a las condiciones y evolución del mercado de las telecomunicaciones en México, a la luz de un modelo de costos que tome como parámetro a un operador del mercado razonablemente eficiente y en atención a las mejores prácticas internacionales; todo con el objetivo de incentivar mercados competitivos a fin de lograr el bienestar del consumidor.”*

*(Énfasis añadido)*

Es decir, en la parte considerativa de la ejecutoria existen señalamientos expresos por parte de la Segunda Sala de la SCJN en el sentido de que corresponde al Instituto Federal de Telecomunicaciones ejercer sus facultades en la materia a efecto de ejecutar el cumplimiento de la sentencia, y ello se deberá realizar con base en un modelo de costos que al efecto emita el Instituto, y que tome como parámetro a un operador del mercado razonablemente eficiente y en atención a las mejores prácticas internacionales.

Cabe mencionar que el análisis realizado en el presente apartado es congruente con lo ya resuelto por la propia Segunda Sala de la SCJN dentro del **Amparo en Revisión, 726/2016** cuando analizó la constitucionalidad del artículo 137 de la LFTR y que al interpretarlo señaló lo siguiente:

*“La norma aquí reproducida (Artículo 137) señala que el Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación, en el último trimestre de cada año (octubre a diciembre), las condiciones técnicas mínimas, así como las tarifas que hayan resultado de las metodologías de costos previamente emitidas por el propio Instituto, las cuales estarán vigentes en el año calendario inmediato siguiente.*

*Esto es, en caso de que el Instituto Federal de Telecomunicaciones deba calcular las tarifas de interconexión que no fueron convenidas por los concesionarios, empleará para ello un **modelo de costos**, el cual contiene el enfoque utilizado y el operador tomado en consideración para el cálculo de las tarifas, la unidad monetaria en que se calcularán, los elementos técnicos y económicos de los servicios de interconexión que serán tomados en cuenta, entre otros aspectos.*

*Dicho modelo de costos, consiste en el marco referencial en que se basará el Instituto Federal de Telecomunicaciones para el cálculo de tarifas, esto es, la serie de datos que serán tomados en consideración para la resolución de los desacuerdos en materia de interconexión.*

*A partir de tal modelo de costos, durante el último trimestre del año, el Instituto Federal de Telecomunicaciones publica las tarifas de interconexión que aplicará durante el siguiente año para la resolución de desacuerdos en materia de interconexión entre concesionarios.”*

Es decir, la Segunda Sala de la SCJN al referirse a las tarifas que el Instituto deberá publicar en el último trimestre del año en cumplimiento al artículo 137, consideró que el

Instituto deberá calcularlas empleando para ello un **modelo de costos**, el cual consiste en el marco referencial en que se basará el Instituto para el cálculo de las tarifas de interconexión, y que a partir del mismo publicará durante el último trimestre del año las tarifas de interconexión que aplicará durante el siguiente año para la resolución de desacuerdos en materia de interconexión ente concesionarios.

En virtud de lo anterior se considera que la tarifa de interconexión aplicable a la terminación del tráfico en la red móvil del AEP debe calcularse a través de un **modelo de costos** construido de conformidad con los lineamientos establecidos en la Metodología de Costos, que tiene como fundamento los artículos 131 y 137 de la LFTR, con lo cual se cumplen los objetivos señalados por la SCJN en el sentido de un modelo de costos que tome como parámetro a un operador del mercado razonablemente eficiente y en atención a las mejores prácticas internacionales, lo anterior quedó expresamente en lo considerado por el Pleno cuando emitió la metodología de costos incrementales puros toda vez que señaló lo siguiente:

*"Es importante mencionar que en el ámbito internacional existe una importante tendencia a la determinación de los costos de interconexión por terminación de voz mediante el enfoque de Costos Incrementales de Largo Plazo Puros, a manera de ejemplo se menciona el pronunciamiento realizado por la Comunidad Europea en el sentido de la utilización de costos incrementales puros para el cálculo de los costos de interconexión. De manera general la Recomendación señala que para el 31 de diciembre de 2012:*

- *Las autoridades Nacionales de Regulación deberían establecer tarifas para terminación de llamadas en redes fijas y móviles basadas en los costos incurridos por un operador eficiente.*
- *La evaluación de los costos eficientes se debería basar en los costos corrientes y en el uso de un modelo de costos de abajo hacia arriba (bottom-up) de costos incrementales de largo plazo puros que se elabore siguiendo los principios señalados en la recomendación."*

Asimismo, el establecer la tarifa de terminación con base en un modelo de costos permite acceder a un insumo ofrecido por el AEP y necesario para el resto de los concesionarios de la industria a niveles que permitan alcanzar el objetivo de incentivar mercados competitivos a fin de lograr el bienestar del consumidor.

Lo anterior, ha sido ampliamente abordado en la literatura económica en la que se señala que los precios de los servicios finales están directamente relacionados con los costos de los insumos que se emplean en su producción, de tal forma que un mayor precio de los insumos se traduce en mayores precios de los bienes o servicios finales; de esta forma menores tarifas de interconexión promueven una estructura tarifaria más

eficiente con menores precios que incentivan el crecimiento de la demanda del servicio.

Esta misma relación ha sido encontrada de forma empírica, a manera de ejemplo se señala que en un estudio realizado de manera conjunta entre la extinta Comisión Federal de Competencia y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en lo sucesivo la "OCDE")<sup>2</sup> se encontró que tras realizar un análisis transversal entre los países de la OCDE se observaba que una reducción de 1% en la tarifa de terminación móvil reduce en 0.69% y 0.26% el precio promedio los precios de la telefonía móvil y fija, respectivamente, manteniendo constantes el ingreso per cápita y la penetración.

En el mismo sentido Castañeda<sup>3</sup> encuentra que existe una alta correlación entre los precios de los servicios finales fijos y las tarifas de interconexión móvil; en su estudio obtiene los precios de las canastas de la OCDE para consumo bajo, medio y alto residencial.

En otro estudio realizado por Growitsch, Marcus y Wernick<sup>4</sup> se revisó la experiencia europea, utilizando métodos econométricos para estudiar el impacto de las tarifas de terminación móvil en el precio minorista y en la demanda de 61 operadores móviles en 16 países europeos en el período comprendido de 2003 a 2008, encontrándose que:

- Tarifas de terminación móvil inferiores tienden a resultar en un precio de venta más bajo, con un coeficiente altamente significativo de 0.71.
- Tarifas de terminación móvil inferiores tienden a dar lugar a un mayor consumo de servicios móviles en términos de minutos de uso mensuales por suscripción.

Los autores concluyen que los esfuerzos para impulsar a las tarifas de interconexión por terminación móvil a niveles más bajos son apropiados y tenderán a aumentar el bienestar del consumidor.

---

<sup>2</sup> Cofeco (Comisión Federal de Competencia), 2009. Recomendaciones sobre el marco regulatorio de la interconexión en telecomunicaciones a fin de promover mayor competencia en el sector. <https://www.oecd.org/daf/competition/45049465.pdf>

<sup>3</sup> Castañeda, A, (2010), Evolución de las telecomunicaciones a partir de la privatización de Telmex. En Microeconomía. El Colegio de México, p. 77-122.

<sup>4</sup> Growitsch, C., Marcus, J.S., y Wernick, C., (2010) The Effects of Lower Mobile Termination Rates (MTRs) on Retail Price and Demand. Communications & Strategies, 80, 4th Q. 2010.

Ahora bien es importante señalar que el Instituto ha dado pleno cumplimiento a la ejecutoria dictada en el Amparo en Revisión 1100/2015, por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que en el Acuerdo de CTM y de Tarifas 2018, se determinaron las tarifas del servicio de interconexión de terminación de voz bajo la modalidad "El que llama paga", y del servicio de mensajes cortos en la red móvil del Agente Económico Preponderante, con base en la Metodología de Costos.

Lo anterior con independencia de Telcel en su carácter de AEP de cumplir con la regulación aplicable, incluyendo la obligación de ofrecer a los concesionarios que así se lo soliciten los términos y condiciones establecidos en el Convenio Marco de Interconexión aprobado mediante Acuerdo P/IFT/01117/656.

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

En tal sentido, el Instituto valora las pruebas aportadas por las partes en los siguientes términos:

#### 4.1 Pruebas ofrecidas por Axtel y Avantel

- i. Con relación a la prueba documental consistente en copia del comunicado de América Móvil que se encuentra impreso en el periódico "El Universal" del día 6 de julio de 2017, el cual es dirigido a la opinión pública, a través del cual Axtel y Avantel destacan la que dicha empresa hace constar públicamente que, "...es de resaltarse que el precio promedio por minuto de voz en el mercado móvil es menor a 8 centavos de peso...", asimismo la relaciona de manera específica con su manifestación de que la tarifa de terminación que Axtel y Avantel deben de pagar a Telcel estiman que está en un rango de entre 2 centavos y cero.

De la revisión de la presente documental se observa que en la misma existe únicamente afirmación de que el precio promedio por minuto de voz en el mercado móvil es menor a 8 centavos de peso; sin embargo, no se presenta la información de los ingresos, ni de los minutos considerados para obtener dicho resultado, por lo que desde un punto de vista metodológico no es posible tomarla en cuenta para el cálculo de las tarifas de interconexión, asimismo se precisa que la misma se valora en términos de lo dispuesto en los artículos 50 de la LFPA y 217 del CFPC, aplicados supletoriamente por disposición del artículo 6, de la LFTR, señalándose que la misma carece de valor probatorio en este procedimiento, por no haber aportado elemento alguno que administrativamente le diera valor probatorio pleno, por lo que su valor indiciario no se vio reforzado de manera alguna, y este Instituto considera que el mismo no es suficiente para tener el alcance que el oferente pretende darle, y en consecuencia en nada favorece a sus intereses.

- ii. Respecto a la documental privada, consistente en copia simple de los escritos de fecha 6 de julio de 2017, a través de los cuales Axtel y Avantel notificaron a Telcel a través del SESI, las contestaciones a las solicitudes de inicio de negociaciones para determinar las tarifas de interconexión aplicables para 2018, se les otorga valor probatorio en términos del artículo 50 de la LFPA, así como los artículos 197 y 210-A del CFPC, al hacer prueba de que en efecto, Axtel y Avantel dieron contestación a la solicitud formulada por Telcel en el SESI, con lo que queda acreditado que se cumplió con el requisito de procedencia referente a la existencia de negociaciones previas entre los concesionarios.
- iii. En relación con la presuncional, en su doble aspecto, legal y humana, 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.
- iv. Respecto de la 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.

#### 4.2 Pruebas ofrecidas por Telcel.

- i. En relación con la presuncional, en su doble aspecto, legal y humana, 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.

- ii. Respecto de la 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.

**QUINTO.- Condiciones no convenidas sujetas a resolución.** En la Solicitud de Resolución de Telcel, dicho concesionario plantea las siguientes condiciones que no pudo convenir con Telcel con Axtel y Avantel:

- a) Determinar las tarifas correspondientes que Telcel deberá pagarles por servicios de terminación de tráfico público conmutado en la red de servicio local fijo de Axtel y Avantel para el periodo comprendido entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2018.

Por su parte, en la Solicitud de Resolución de Axtel y Avantel, plantearon como condiciones no convenidas las siguientes:

- b) La determinación de las tarifas de interconexión aplicables del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018 entre Axtel/Avantel y Telcel, con respecto a los servicios de Telcel terminados en las redes local fija y de larga distancia de dichos concesionarios.

Por otro lado, en la Respuesta al Acuerdo de Vista presentado por Telcel, dicho concesionario señaló como condiciones de interconexión no convenidas las siguientes:

- c) Tarifa de terminación en la red de Axtel y Avantel, en el sentido de determinar las tarifas que Telcel deberá pagar al dichos concesionarios por servicios de terminación de tráfico público conmutado en las redes de Axtel y Avantel, durante el periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018.
- d) Tarifa de terminación en la red de Telcel, en el sentido de resolver con base en las mejores prácticas internacionales y las metodologías que determine la tarifa que Telcel deberá cobrar a Axtel y Avantel por la terminación de tráfico público conmutado en su red de servicio local móvil, para el periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018.

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.

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

Cabe señalar, que las condiciones planteadas en los incisos b) y c) quedan comprendidas en la condición identificada con el inciso a), por lo que en las consideraciones que este Instituto emita al respecto, dichas condiciones se atenderán de manera conjunta.

En virtud de lo anterior, las condiciones no convenidas planteadas por las partes que el Instituto resolverá son:

- a) Las tarifas de interconexión que Telcel deberá pagar por servicios de terminación de tráfico público conmutado en las redes de servicio local fijo de Axtel y Avantel para el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018.
- b) Las tarifas de interconexión que Axtel y Avantel deberán pagar por la terminación del tráfico público conmutado en la red del servicio local móvil de Telcel para el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018.

Una vez que se han determinado las condiciones no convenidas solicitadas por las partes, previamente 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 con el presente procedimiento, para posteriormente resolver sobre aquellos puntos de desacuerdo que en materia de interconexión fueron sometidos por las partes.

#### A. Comentarios sobre el Modelo de Costos del Instituto.

##### Argumentos de Axtel y Avantel

En la Solicitud de Resolución de Axtel y Avantel, así como en sus escritos de alegatos, dichos concesionarios manifiestan que el modelo de costos incrementales puros es adecuado para determinar el cálculo de las tarifas de interconexión, no obstante, consideran que existen parámetros que pueden ajustarse para reflejar el contexto competitivo del mercado móvil, sin generar condiciones discriminatorias o inequitativas en el propio ejercicio de mercado dentro de las que se encuentran las siguientes:

##### I. Consideraciones Económicas.

- a) Demanda de los servicios.- Derivado de la evolución del mercado y de los avances tecnológicos que se han desarrollado en los últimos años, consideramos adecuado que el modelo de interconexión incluya tecnologías de nueva generación, en particular tecnología VoLTE en el cálculo de los costos de interconexión. Adicionalmente sugerimos que el modelo refleje la disminución de los precios de los servicios por la adopción de tecnologías más eficientes, con lo cual el costo de interconexión debe disminuir.
- b) Tipo de cambio.- Debido a la dificultad de pronosticar el tipo de cambio lo más conveniente es actualizar el valor del tipo de cambio utilizado en el modelo, de acuerdo con la encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía que publica en Banco de México, el cual sugiere que para el año 2018 la expectativa se ubicara en 18.46 por dólar.
- c) Precio de los insumos.- Si bien sugieren considerar la inclusión de nuevas tecnologías en el modelo de costos esto no debe representar incremento alguno de precios de los insumos, ya que las tecnologías son más eficientes de las que se han considerado en modelos previos.

## II. Consideraciones Jurídicas.

- d) Tarifas de interconexión.- La obligación del Instituto de fijar tarifas de interconexión basadas en el costo de prestar el servicio con fundamento en los artículos 131 de la LFTR, 95, fracción I, del Reglamento de Telecomunicaciones, las Reglas 52 y 53 de las Reglas del Servicio de Larga Distancia, artículo Noveno Transitorio de las Reglas del Servicio Local, punto III.6 del Plan de Interconexión con Redes de Larga Distancia de 1994, y los artículos 3, fracción VII, 31 y Tercero Transitorio del Plan Técnico Fundamental de Interconexión e Interoperabilidad

De igual modo, en sus escritos de respuesta Axtel y Avantel manifiestan lo siguiente:

## III. Tarifas de Interconexión que Telcel deberá pagar a Axtel.

- a) Se deberán establecer tarifas de interconexión conforme la metodología de costos para el cálculo de tarifas de interconexión, establecida en el artículo 137 de la LFTR.
- b) Las tarifas establecidas deberán asegurar una sana competencia, a efecto de que los servicios se puedan replicar por los competidores, en observancia de los principios contenidos en los artículos 6° y 28 constitucionales relativo a que las telecomunicaciones son servicios públicos de interés general, que deberán ser prestados en condiciones de competencia, calidad, pluralidad, cobertura universal, interconexión, convergencia, continuidad, acceso libre y sin injerencias arbitrarias, con el objetivo primordial de que un mayor número de usuarios acceda a tales servicios en mejores condiciones de calidad y precio.
- c) Debe tomarse en cuenta que cuando los precios de interconexión son elevados, estos implican mayores precios para los usuarios finales y barreras para que estos puedan disminuir como resultado de la dinámica de la competencia.
- d) La tarifa de interconexión no debe considerarse como una fuente de ingresos y mucho menos de negocio para los concesionarios como lo ha sido durante muchos años en México.

IV. La tarifa de terminación que Axtel y Avantel debe pagar a Telcel, estiman está en un rango de entre dos centavos y cero por lo siguiente:

Consideran que la tarifa de interconexión por el servicio de terminación que Axtel y Avantel deberán pagar a Telcel no forma parte del desacuerdo, no obstante, suponiendo sin conceder que el Instituto determine que se debe fijar dicha tarifa para el año 2018 ésta tarifa deberá ser cero o cercana a cero por lo siguiente:

- a) En los últimos años, Telcel ha cobrado una tarifa de interconexión menor a la tarifa que cobra a los usuarios por el servicio de voz.

Desde que se le impuso una multa por imponer a los demás concesionarios una tarifa superior a la que cobra a sus propios usuarios.

- b) El Instituto ya ha establecido el criterio de replicabilidad consistente en que la tarifa de interconexión que Telcel cobre a los concesionarios debe ser menor a la tarifa promedio ponderada más baja de la modalidad de prepago o de postpago que cobre a los usuarios.

Por lo que sería impensable que el Instituto fijara una tarifa mayor a la tarifa promedio ponderada que Telcel cobra a sus usuarios pues violaría el principio de replicabilidad.

- c) Se presume que Telcel no ofrece los servicios de voz a sus usuarios finales por debajo de costos.

Esto es, que las tarifas que ofrece a sus usuarios finales cubren sus costos por cursar tráfico on-net y off-net además de obtener un margen.

- d) La tarifa promedio ponderada que Telcel ofrece a sus usuarios es menor a 8 centavos de peso.

Según lo ha manifestado en desplegados públicos y en sus reportes financieros. Sirve lo anterior como prueba de que la tarifa cero fue uno de los factores para que los usuarios finales se vieran favorecidos con una reducción de las tarifas finales.

- e) El Instituto debe perfeccionar el criterio de replicabilidad para establecer la tarifa 2018.

Para fomentar una sana competencia, tomando en cuenta que la tarifa promedio ponderada cubre los costos necesarios para cursar la llamada, esto es los de originación, de terminación, así como otros complementarios para atender a los clientes finales.

Es importante señalar que los operadores demandan a Telcel, sólo el servicio de terminación, por lo que el principio de replicabilidad ajustado debe establecer lo siguiente:

*"Cuando la tarifa de interconexión sea mayor a la tarifa promedio ponderada ya sea de la modalidad de prepago o de pospago, la tarifa de interconexión no podrá ser mayor al 25% de la tarifa promedio ponderada más baja de las modalidades señaladas. Lo anterior se fundamenta en que el margen de ganancia debe ser cercano al 20%, los costos evitados relacionados a la atención de los clientes finales alrededor del 25%, el costo de la originación (30%) es mayor que el de terminación (25%)."*

- f) La tarifa de terminación en la red de Telcel que el Instituto debe establecer para el 2108 debe ser menor a 2.0 centavos de peso.

Con base en el criterio de replicabilidad sugerido, la estructura de costos estimada en el punto anterior y la tarifa promedio ponderada de ambas modalidades que Telcel ofrece a los usuarios finales (menor a 8 centavos).

- g) Telcel ofrece llamadas ilimitadas en modalidad de prepago con recargar desde 20 pesos, el servicio de voz ya es un commodity que se ofrece de modo complementario en los paquetes de prepago que incluyen también servicios de datos; Telcel ofrece el servicio de voz de manera ilimitada con recargas desde 20 pesos.

Estas ofertas no serían posibles si los costos en los que incurre Telcel para brindar el servicio de voz no fueran cercanos a cero. En consecuencia, los costos de la terminación también deben ser cercanos a cero.

- h) Con el avance tecnológico se puede llegar a menos de 1 centavo.

Telcel es el único operador que cuenta con espectro en la banda 2.5 Ghz y que ha anunciado el lanzamiento de una red 4.5 G, lo que hace suponer que opera con la tecnología VoLTE y que la mayor parte del tráfico de sus usuarios se transporta en

protocolo IP. Por lo que se debe considerar que Telcel logra economías de alcance para el servicio de voz, ya que con la misma infraestructura y tecnología puede brindar tanto el servicio de voz como el de datos, lo que en consecuencia puede generar un costo unitario cercano a un centavo de peso.

- i) El Modelo de costos debe ser consistente con la realidad (calibrado).

Si el Instituto decidiera utilizar un modelo de costos para determinar la tarifa de terminación de Telcel, debe considerar que este debe calibrarse de modo tal que refleje razonablemente las tarifas que se observan en el mercado y que se han presentado en el documento por Axtel. Cualquier resultado que arroje el modelo que se aleje de lo observable en el mercado, significara que dicho modelo está mal construido.

- j) Gradualidad en la reducción tarifaria como política pública.

Suponiendo que el Instituto determine una tarifa cercana a dos centavos, deberá determinar una revisión anual en la que considere que, al menos, la tarifa deba reducirse 0.5 centavos anualmente hasta alcanzar un nivel de cero en los siguientes años, para que la señal al mercado sea la de mantener la oferta de planes y paquetes con llamadas ilimitadas.

- k) Efectos en el mercado de fijar una tarifa de interconexión cero o cercana a cero para el preponderante.

Si bien las tarifas de interconexión deben recuperar los costos en los que se incurre, también es cierto que, si dicha tarifa resulta en un nivel equivalente de costo tal que el operador prácticamente no se lo imputa por ser muy bajo, entonces, no debería ser trasladado a los competidores porque podría afectar la sana competencia. Por lo que si el Instituto determina una tarifa de cero al preponderante no distorsiona la competencia ni afecta los beneficios ya obtenidos. Por el contrario, si establece una tarifa mayor a la que Telcel se auto imputa, conllevar riesgos para la sana competencia, provocando que el agente con mayor cuota desplace a los operadores de menor tamaño e impida competir a los entrantes. Con lo que es probable además, que el resto de los operadores se vea obligado a restringir los planes ilimitados y eleven los precios de los servicios mientras que Telcel no experimenta aumento de costos. Efectos que son más directos en los operadores fijos que no tienen ingresos significativos por interconexión.

Agrega que la SCJN no resolvió sobre la idoneidad del no cobro de la interconexión sino sobre la facultad del IFT para establecer la tarifa de interconexión. Por lo que el IFT debe evaluar los beneficios y consecuencias que podrían generarse al aplicar una tarifa cero o, una distinta de cero. Por lo que establecer una tarifa de interconexión igual o cercana a cero, es un mecanismo que protege la competencia y evita el crecimiento desmedido del preponderante.

### Consideraciones del Instituto

Con relación a las manifestaciones realizadas en los numerales I y II, este Instituto se señala que el modelo de costos utilizado para resolver el presente desacuerdo ha sido actualizado en su construcción con lo cual para la determinación de tarifas en las redes móviles se considera la tecnología más reciente, esto es LTE.

Por otra parte, 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 1° 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."*

En este sentido, el lineamiento antes citado señala que el Instituto podrá actualizar anualmente la información del Modelo de Costos, por lo que en apego al mismo y además tratándose de un nuevo modelo de costos se han actualizado diversos parámetros de información como son precios de los insumos, demanda de los servicios y en particular el tipo de cambio, para lo cual se utilizó la Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado: octubre de 2017, publicada por el Banco de México el 1 de noviembre de 2017.

Ahora bien, con relación a lo manifestado por Axtel y Avantel en el numeral III, se señala que las tarifas de terminación en las redes de dichos concesionarios se han determinado de conformidad con la Metodología de Costos, es decir, en estricto apego a lo señalado en el artículo 137 de la LFTR.

La Metodología de Costos se ha definido en concordancia con la LFTR, con el propósito de promover una mayor competencia en la provisión de servicios finales, que no se trasladen elevados márgenes de las tarifas de interconexión a los precios de los usuarios

de los servicios de telecomunicaciones, y que se promueva una estructura tarifaria más eficiente con menores precios que incentive el crecimiento de la demanda del servicio.

Finalmente, en relación con los argumentos de Axtel y Avantel precisados en el numeral IV, este Instituto señala que en los incisos a), b), c), d), e), f), g) h) e i), Axtel y Avantel sugieren que este Instituto determine una tarifa de interconexión a través de una metodología de costos evitados, lo cual es contrario al marco regulatorio vigente toda vez que en la Metodología de Costos este Instituto determinó que para el cálculo de los costos correspondientes a los servicios conmutados de interconexión deberá aplicarse una metodología de costos incrementales puros, lo cual hace innecesario abundar a los pronunciamientos de Axtel.

Por otra parte, en relación a los incisos j) y k) se señala que la propia Segunda Sala de la SCJN determinó los efectos de la sentencia señalando expresamente que las tarifas que determine el Instituto entrarán en vigor a partir del uno de enero de dos mil dieciocho y deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación en los términos de lo dispuesto por el artículo 137 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

En tal virtud, en estricto acatamiento a lo resuelto por la Segunda Sala de la SCJN, el Instituto debe determinar la tarifa de interconexión aplicable a la terminación del tráfico en la red móvil del AEP a través de la metodología de costos a la que se refieren los artículos 131 y 137 de la LFTR, y en consecuencia la misma se calculó a través de un modelo de costos construido de conformidad con los lineamientos establecidos en la Metodología de Costos.

Una vez analizadas las manifestaciones generales de Axtel y Avantel, en términos del artículo 129 de la LFTR se procede a resolver sobre las condiciones no convenidas.

## **1. Tarifas de Interconexión**

### **Argumentos de las partes**

En sus Solicitudes de Resolución, Telcel manifiesta que con fecha 9 de mayo de 2017, a través del SESI, solicitó a Axtel y Avantel el inicio formal de negociaciones tendientes a acordar las tarifas de interconexión que Telcel deberá pagarle por servicios de terminación de tráfico público conmutado en la red de servicio local fijo de dichos concesionarios, durante el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2018, sin que hayan alcanzado un acuerdo transcurrido el plazo de 60 días establecido para las negociaciones. En virtud de lo cual, solicita al Instituto determinar

las tarifas aplicables a los servicios antes mencionados y por el periodo señalado.

Asimismo, en su escrito de respuesta y sus escritos de alegatos, Telcel señala que la solicitud de Axtel y Avantel respecto de que el Instituto resuelva la tarifa de terminación de tráfico público conmutado en la red de servicio local móvil de Telcel conforme al contenido del artículo 131 inciso a) de la LFTR es improcedente, atendiendo a lo determinado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien resolvió por unanimidad de votos el amparo en revisión 1100/2015 determinando revocar la sentencia impugnada, y amparar y proteger a Telcel en contra de los artículos 131, segundo párrafo, inciso a) y párrafo tercero, de la LFTR, y Sexto, Vigésimo y Trigésimo Quinto transitorios del decreto de su expedición.

De lo anterior se sigue que el Instituto (i) se encuentra jurídicamente impedido para proveer sobre la aplicación del régimen de gratuidad contemplado en la LFTR... y (ii) deberá determinar esa tarifa en estricto cumplimiento a los extremos de la ejecutoria del juicio de amparo 1100/2015.

Por lo que solicita, que tomando en cuenta lo dispuesto por nuestro más alto tribunal el Instituto resuelva dicha tarifa con base en las mejores prácticas internacionales y las metodologías que determine el Instituto la tarifa que Telcel deberá cobrar a Axtel y Avantel por la terminación de tráfico público conmutado en su red de servicio local móvil, tarifas que deberán ser transparentes y razonables.

Por su parte, Axtel y Avantel en sus escritos de manifestaciones y alegatos, señalaron que las tarifas que Telcel les debe de pagar deberán de establecerse conforme a la metodología de costos para el cálculo de tarifas de interconexión, establecida en el artículo 137 de la LFTR, mismas que deberán asegurar una sana competencia.

#### **Consideraciones del Instituto**

Para la determinación de las tarifas de interconexión en las redes públicas de telecomunicaciones de Telcel con Axtel y Avantel, 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:

*"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 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."*

Asimismo, como se mencionó en el considerando Tercero, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó sentencia en el Amparo en Revisión 1100/2015, en donde resolvió que la Justicia de la Unión Ampara y Protege a Telcel, para que el Instituto dejara de aplicar a Telcel el sistema normativo declarado inconstitucional; el cual consiste, entre otros, en el inciso a) del párrafo segundo del artículo 131 de la LFTR. De la misma forma, determinó que el Instituto debería de publicar en el Diario Oficial de la Federación, las tarifas aplicables a la terminación de voz y mensajes cortos en la red móvil del Agente Económico Preponderante en los términos de lo dispuesto por el artículo 137 de la LFTR.

En apego a dicha metodología y en cumplimiento a lo establecido en el artículo 137 y a la ejecutoria dictada en el Amparo en Revisión 1100/2015, el Instituto publicó en el DOF el 9 de noviembre de 2017 el Acuerdo de CTM y Tarifas 2018, 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 2018.

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 de CTM y Tarifas 2018.

En consecuencia, las tarifas de interconexión, objeto del presente procedimiento, así como la tasación de las llamadas han sido debidamente publicitadas por la autoridad en el Acuerdo citado, mismo que al ser de conocimiento público hace innecesario su reproducción en el cuerpo de la presente Resolución.

En tal virtud, la tarifa que Telcel deberá pagar a Axtel y Avantel, por los servicios de terminación del Servicio Local en usuarios fijos, será la siguiente:

- a) Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018, \$0.002836 pesos M.N. por minuto de interconexión.

Asimismo, la tarifa que Axtel y Avantel deberán pagar a Telcel por 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 2018, \$0.028562 pesos M.N. por minuto de 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.

Asimismo, 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 Telcel, 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 LFTR.

Con base en lo anterior y con fundamento en lo dispuesto por los artículo 28 párrafos décimo quinto y décimo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 fracciones IV y VII, 15 fracción X, 17 fracción I, 125, 128, 129, 176, 177, fracción VII, 312 y 313 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 32, 35 fracción I, 36, 38, 39, 45 y 57 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; 72, 73, 217 y 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles y 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 Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V., deberá pagar a las empresas Axtel, S.A.B. de C.V., y Avantel, S. de R.L. de C.V., por servicios de terminación del servicio local en usuarios fijos, será la siguiente:

- a) Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018, será de \$0.002836 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, y multiplicando los minutos equivalentes a dicha suma, por la tarifa correspondiente.

**SEGUNDO.-** La tarifa de interconexión que las empresas Axtel, S.A.B. de C.V. y Avantel, S. de R.L. de C.V., deberán pagar a Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. por servicios de terminación del Servicio Local en usuarios móviles bajo la modalidad "El que llama paga", será la siguiente:

- a) Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018, \$0.028562 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, y multiplicando los minutos equivalentes a dicha suma, por la tarifa correspondiente.

**TERCERO.-** 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, Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V., y las empresas Axtel, S.A.B. de C.V. y Avantel, S. de R.L. de C.V., deberán suscribir los convenios de interconexión de sus redes públicas de telecomunicaciones conforme a los términos y condiciones determinados en los Resolutivos PRIMERO y SEGUNDO. 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.

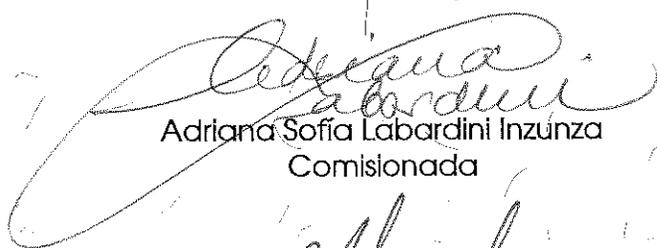
**CUARTO.-** En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 3, fracción XV de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en relación con los artículos 312 y 313 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, se hace del conocimiento de Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V., y las empresas Axtel, S.A.B. de C.V. y Avantel, S. de R.L. de C.V., que la presente Resolución constituye un acto administrativo definitivo y por lo tanto, procede interponer ante los Juzgados de Distrito Especializados en Materia de Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción territorial en toda la República, el juicio de amparo indirecto dentro del plazo de quince (15) 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.

QUINTO.- Notifíquese personalmente a los representantes legales de Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V., y de las empresas 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 Saldivar  
Comisionado Presidente



Adriana Sofia Labardini Inzunza  
Comisionada



María Elena Estavillo Flores  
Comisionada



Mario Germán Fromow Rangel  
Comisionado



Adolfo Cuevas Teja  
Comisionado



Javier Juárez Mojica  
Comisionado



Arturo Robles Rovato  
Comisionado

La presente Resolución fue aprobada por el Pléno del Instituto Federal de Telecomunicaciones en su XLIX Sesión Ordinaria celebrada el 24 de noviembre de 2017, en lo general por unanimidad de votos de los Comisionados Gabriel Oswaldo Contreras Saldivar, Adriana Sofia Labardini Inzunza, María Elena Estavillo Flores, Mario Germán Fromow Rangel, Adolfo Cuevas Teja, Javier Juárez Mojica y Arturo Robles Rovato.

En lo particular, la Comisionada María Elena Estavillo Flores manifestó voto en contra de la mención de la modalidad "el que llama paga", en relación con el Resolutivo Segundo.

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/241117/753.