

**Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones da cumplimiento parcial a la Ejecutoria de 8 de junio de 2023, dictada en el Amparo en Revisión R.A. 474/2019, por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.**

### **Antecedentes**

**Primero.- Maxcom Telecomunicaciones, S.A.B. de C.V. (en lo sucesivo, “Maxcom”)** es un operador que cuenta con una concesión 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”).

**Segundo.- Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. (en lo sucesivo, “Telcel”)** es un operador que cuenta con concesiones 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.

**Tercero.- Determinación del Agente Económico Preponderante.** El 6 de marzo de 2014, el Pleno del Instituto en su V Sesión Extraordinaria, aprobó mediante Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76 la *"RESOLUCIÓN MEDIANTE LA CUAL EL PLENO DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES DETERMINA AL GRUPO DE INTERÉS ECONÓMICO DEL QUE FORMAN PARTE AMÉRICA MÓVIL, S.A.B. DE C.V., TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A.B. DE C.V., TELÉFONOS DEL NOROESTE, S.A. DE C.V., RADIOMÓVIL DIPSA, S.A.B. DE C.V., GRUPO CARSO, S.A.B. DE C.V., Y GRUPO FINANCIERO INBURSA, S.A.B. DE C.V., COMO AGENTE ECONÓMICO PREPONDERANTE EN EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES Y LE IMPONE LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA EVITAR QUE SE AFECTE LA COMPETENCIA Y LA LIBRE CONCURRENCIA."* (en lo sucesivo, la “Resolución AEP”).

**Cuarto.- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.** El 14 de julio de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (en lo sucesivo, “DOF”), el *"DECRETO por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión"* (en lo sucesivo, el “Decreto de Ley”), entrando en vigor la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en lo sucesivo, la “LFTR”) el 13 de agosto del 2014.

**Quinto.- Estatuto Orgánico.** El 4 de septiembre de 2014, se publicó en el DOF el *“ESTATUTO Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones”*, mismo que entró en vigor el 26 de septiembre de 2014, cuya última modificación fue publicada en el DOF el 4 de marzo de 2022.

**Sexto.- Metodología para el cálculo de costos de interconexión.** El 18 de diciembre de 2014, se publicó en el DOF el *“ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite la metodología para el cálculo de costos de interconexión de conformidad con la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión”*, aprobado mediante Acuerdo P/IFT/EXT/161214/277 (en lo sucesivo, la “Metodología de Costos”).

**Séptimo.- 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”).

**Octavo.- Publicación de los Lineamientos para la Comercialización de Servicios Móviles por Parte de Operadores Móviles Virtuales.** El 9 de marzo de 2016 el Instituto publicó en el DOF el *“ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite los Lineamientos para la comercialización de servicios móviles por parte de operadores móviles virtuales”*, aprobado mediante Acuerdo P/IFT/170216/35 (en lo sucesivo, los “Lineamientos de OMV”).

**Noveno.- 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 PREPONDERANTE EN EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES MEDIANTE RESOLUCIÓN DE FECHA 6 DE MARZO DE 2014, APROBADA MEDIANTE ACUERDO P/IFT/EXT/060314/76”* (en lo sucesivo, la “Revisión Bienal”).

El Pleno del Instituto emitió el Anexo 1 en el que se modifican las Medidas Tercera, primer párrafo, incisos 5), 13), 30), 31) y último párrafo, Quinta, Sexta, Octava, Undécima, Duodécima, Decimoquinta, primer párrafo, Decimosexta, Vigésima Primera, Vigésima Tercera, Vigésima Quinta, Vigésima Séptima, Trigésima Segunda, Cuadragésima Primera, Quincuagésima, Quincuagésima Quinta, Quincuagésima Novena, Sexagésima, Sexagésima Primera, Sexagésima Segunda, Sexagésima Cuarta y Sexagésima Quinta; se adicionan las Medidas Tercera, incisos 0), 8.1), 12.1), 19.1), 19.2), 22.1), 22.2) y 22.3), Vigésima Tercera Bis, Septuagésima Séptima, Septuagésima Octava y Septuagésima Novena, y se suprimen las Medidas Tercera, incisos 3), 10), 11), 12), 18) y 29) y Sexagésima Tercera del Anexo 1 de la Resolución del AEP (en lo sucesivo, las “Medidas Móviles”).

**Décimo.- Procedimiento de resolución de condiciones de interconexión no convenidas.** El 11 de julio de 2017 y el 14 de julio de 2017 los apoderados legales de Telcel y Maxcom presentaron ante el Instituto, escritos mediante los cuales solicitaron su intervención para resolver los términos, tarifas y condiciones que no pudieron convenir entre dichos concesionarios para el periodo 2018.

Las Solicitudes de Resolución se admitieron a trámite asignándoles el número de expediente IFT/221/UPR/DG-RIRST/077.110717/ITX e IFT/221/UPR/DG-RIRST/145.140717/ITX mismos que quedaron posteriormente acumulados al primero.

Dichos procedimientos fueron sustanciados 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 8 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.

**Décimo Primero.- 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 Telcel 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 LFTR, para los efectos precisados en la sentencia.

**Décimo Segundo.- Publicación de las Condiciones Técnicas Mínimas y las Tarifas de Interconexión para el año 2018.** El 9 de noviembre de 2017, el Instituto 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 2018*", aprobado mediante Acuerdo P/IFT/021117/657 (en lo sucesivo, el "Acuerdo de CTM y Tarifas 2018").

**Décimo Tercero.- Resolución aprobada mediante Acuerdo P/IFT/131217/903.** El 13 de diciembre de 2017 el Pleno del Instituto en su LIII Sesión Ordinaria mediante Acuerdo P/IFT/131217/903, aprobó la "*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 MAXCOM TELECOMUNICACIONES, S.A.B. DE C.V., APLICABLES DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2018.*"

**Décimo Cuarto.- Juicio de amparo 43/2018.** El 31 de enero de 2018, el apoderado legal de Telcel interpuso juicio de amparo indirecto, radicado en el índice del Juzgado 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 con el número de expediente 43/2018 y el 6 de septiembre de 2019 dictó sentencia en la que, por una parte sobreseyó y negó y por otra, concedió el amparo y protección a la quejosa.

**Décimo Quinto.- Ejecutoria del amparo en revisión R.A. 474/2019.** Inconformes con la sentencia descrita en el numeral anterior, los días 15 y 21 de noviembre de 2019, el Instituto y Telcel, respectivamente, interpusieron recurso de revisión, los cuales fueron registrados con el número de amparo en revisión R.A. 474/2019 del índice del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República, quien mediante ejecutoria de fecha 8 de junio de 2023, resolvió modificar la sentencia del juicio de amparo 43/2018 del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

## Considerando

**Primero.- Competencia del Instituto.** De conformidad con los artículos 6°, apartado B fracción II, 28, párrafos décimo quinto y décimo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo, la “Constitución”) y 7, primer párrafo 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, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que establece el artículo 28 de la Constitución, la Ley Federal de Competencia Económica y las 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 y condiciones de interconexión que no hayan podido convenir los concesionarios respecto de sus redes públicas de telecomunicaciones, una vez que se solicite su intervención.

Adicionalmente el artículo 6°, fracción I, del Estatuto establece que corresponde al Pleno, además de las atribuciones establecidas como indelegables en la LFTR, la de regular, promover y supervisar el uso, aprovechamiento y explotación eficiente del espectro radioeléctrico, los

recursos orbitales, los servicios satelitales, las redes de telecomunicaciones y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como el acceso a infraestructura activa, pasiva e insumos esenciales.

Por lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en los artículos indicados, el Pleno del Instituto resulta competente para emitir la presente Resolución.

**Segundo.- Cumplimiento a la ejecutoria del amparo en revisión R.A. 474/2019.** El 31 de enero de 2018, el apoderado legal de Telcel presentó en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, escrito mediante el cual demandó el amparo y protección de la Justicia Federal, señalando entre otros, como acto reclamado la resolución citada en el antecedente Décimo Tercero.

El Juzgado 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, admitió a trámite la demanda de amparo registrándola con el número 43/2018, asimismo admitió sus ampliaciones de demanda para posteriormente seguir los trámites legales correspondientes y dictó sentencia el 31 de octubre de 2019 en los términos siguientes:

“(…)

**PRIMERO.-** Se **SOBRESEE** en el presente juicio de amparo, promovido por **Peter Bauer Mengelberg López**, en su carácter de apoderado legal de **Radiomóvil Dipsa, sociedad anónima de capital variable**, respecto del acto y autoridades precisados en el considerando tercero de esta sentencia, en términos de lo ahí expuesto.

**SEGUNDO.-** La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a **Radiomóvil Dipsa, sociedad anónima de capital variable**, en contra de los actos y autoridades referidos en el considerando segundo por los motivos expuestos en el considerando último de esta sentencia.

**TERCERO.-** La Justicia de la Unión **AMPARA y PROTEGE** a **Radiomóvil Dipsa, sociedad anónima de capital variable**, en contra de los actos y de la autoridad precisada en el considerando segundo, por las razones y para los efectos expuestos en el considerando cuarto del presente fallo.

(…)”

Ahora bien, dado que Telcel y el Pleno del Instituto quedaron inconformes con la sentencia, interpusieron sendos recursos de revisión los cuales fueron turnados al Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, mismos que se admitieron a trámite y se registraron bajo el toca R.A. 474/2019.

Con fecha 08 de junio de 2023, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia

en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República dictó la ejecutoria de mérito, en la que resolvió lo siguiente:

“(…)

**PRIMERO.** Se **MODIFICA** la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** Se **SOBRESEE** en el juicio de amparo respecto del artículo 137 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de julio de dos mil catorce, así como del “Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones establece las 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 2018.”, identificado como Acuerdo P/IFT/021117/657, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de noviembre de dos mil diecisiete (en lo sucesivo, Acuerdo de tarifas 2018), específicamente en sus considerandos tercero, quinto, sexto y octavo, así como la condición décima, incisos e) y h).

**TERCERO.** La Justicia de la Unión **AMPARA Y PROTEGE a RADIOMÓVIL DIPSÁ, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE**, contra la resolución del Instituto Federal de Telecomunicaciones aprobada mediante acuerdo P/IFT/131217/903, de trece de diciembre de dos mil diecisiete.

(…)”

En dicha ejecutoria, el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, analizó en el Considerando NOVENO, lo siguiente:

“(…)”

*Lo expuesto demuestra que, efectivamente, como lo alega la recurrente en el agravio en estudio, a partir de la causa de pedir que expuso en su demanda, no era necesario que desvirtuara que la tercero interesada hace uso de ciertos elementos de su red distintos a la red de acceso móvil para prestar el servicio de terminación de mensajes cortos.*

*Lo anterior porque el concepto de violación que al respecto se propuso parte de la idea de que se le pretende cobrar a la quejosa una tarifa que no atiende a los costos que representa para Maxcom proveer el servicio de terminación de SMS, a partir de que afirmó que esa tarifa se construyó atendiendo a costos relativos a la red de acceso que aquélla no posee.*

*Entonces, para analizar ese aspecto no era indispensable que se desvirtuara que la tercero interesada hace uso de ciertos elementos de su red distintos a la red de acceso móvil.*

*Ahora, lo que se cuestiona en el concepto de violación es la legalidad de la decisión del Instituto responsable de aplicar dicha tarifa a pesar de las circunstancias alegadas, lo que efectivamente controvierte la determinación asumida en la resolución reclamada en el sentido de que esa conclusión fue objetivamente asumida al no contar con elementos que evidenciaran su inviabilidad.*

*En consecuencia, el agravio reseñado es fundado por lo que procede analizar el concepto de violación que ha quedado reseñado con fundamento en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo.*

*A fin de resolver los conceptos de violación propuestos y relacionados con esta temática, vale la pena realizar las siguientes precisiones.*

*En materia de interconexión, específicamente en lo relativo a la determinación de tarifas, la discrecionalidad del Instituto se materializa en la medida en que a dicho órgano regulador le corresponde el definir los parámetros técnicos conforme a los cuales fijara esa clase de montos tarifarios, pues al no haber sido un tema previsto por el legislador ordinario, se entiende comprendido dentro de la potestad regulatoria del Instituto, y en ese sentido, el control judicial de esta clase de decisiones, debe atender a la satisfacción de los parámetros a los cuales se encuentra ceñida la discrecionalidad, entre otros, a la fundamentación y motivación.*

*Esclarecido lo anterior, conviene traer a contexto el contenido de los artículos 124, 125, 126, 127 y 131, todos de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, cuya parte que interesa establecen:*

*(...)*

*De lo anterior se obtiene que la terminación constituye un servicio de interconexión entre concesionarios que operan redes de telecomunicaciones.*

*La interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones, por regla general, debe darse en condiciones no discriminatorias, transparentes y basadas en criterios objetivos.*

*Las condiciones de interconexión acordadas por los concesionarios deben ceñirse a lo establecido en los dispositivos legales, reglamentarios, planes técnicos fundamentales y demás normas y metodologías que emita para tal efecto el Instituto Federal de Telecomunicaciones.*

*Tratándose de controversias en materia de tarifas de interconexión, **el Instituto está obligado a resolver acerca de su monto 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.*

*De igual manera, se observa que las tarifas resultantes de esa metodología deberán ser transparentes, razonables y, en su caso, asimétricas, debiendo tomar en consideración para tal efecto, la participación de mercado, los horarios de congestión de red, el volumen de tráfico u otras que determine el Instituto.*

*Para dar cumplimiento a ese mandato, el **dieciocho de diciembre de dos mil catorce** fue publicado en el Diario Oficial de la Federación 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” (en lo sucesivo, **Acuerdo de metodología**).*

*En dicho Acuerdo de metodología, el órgano regulador determinó que el cálculo de las tarifas de interconexión se efectuaría a través de modelos de costos, y estableció cuáles eran los lineamientos, enfoques económicos, directrices y parámetros técnicos y económicos conforme a los que debían ser construidos.*

*En este punto, debe decirse que un modelo de costos es un esquema gráfico que está compuesto por una serie de información y algoritmos matemáticos de elevada complejidad, cuya finalidad es arrojar un determinado resultado –en este caso, el monto de la tarifa de interconexión- lo que significa que es a*

través de esta herramienta económica que se realizan de manera concreta una serie de operaciones, proyecciones y cálculos necesarios para obtener los costos de interconexión correspondientes.

Por lo que interesa a este asunto, cabe resaltar algunas de las expresiones expuestas por el Pleno del Instituto en la parte considerativa del **Acuerdo de metodología**, en los términos siguientes:

- La red sobre la que se estimarán los costos de los servicios de interconexión es un elemento esencial en la construcción de los modelos, en virtud de que el grado de optimización que se utiliza en la configuración de la red para proveer los servicios de telecomunicaciones considerados constituye un parámetro clave.
- Históricamente los órganos reguladores han llevado a cabo un trato asimétrico en el cálculo de los costos de interconexión entre redes fijas y móviles, diferencia que radica en que, en las redes fijas, el usuario tiene un acceso dedicado exclusivamente para su uso, normalmente a través de un par de cobre o más recientemente de fibra óptica, lo que representa inversiones en las que el concesionario debe incurrir con independencia de que el usuario decida hacer uso o no del servicio y en el caso del servicio móvil, el usuario no cuenta con capacidad de red dedicada para su uso exclusivo, sino que únicamente hace uso de la misma en la medida en que se conecta por medio de una llamada de voz o una conexión de datos.
- La asimetría natural de servicios fijos y móviles propicia que en el caso de los primeros exista un costo fijo relacionado con la capacidad dedicada para el usuario final, que no existe en el servicio móvil, lo que genera distintos comportamientos en los costos respectivos.
- Para considerar las asimetrías naturales de las redes a ser interconectadas, es necesario reflejar la diferente estructura de los servicios de telecomunicaciones fijos y móviles.
- Sólo considerando las diferencias naturales de las redes y otorgando un debido tratamiento en la regulación es como el Instituto debe cumplir con el artículo 131 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión que establece que las tarifas deberán ser transparentes, razonables, y reflejar las asimetrías objetivas presentes en la industria de las telecomunicaciones en México que se derivan de la existencia de un Agente Económico Preponderante y de la naturaleza distinta de los servicios fijos y móviles.
- El servicio de interconexión de conducción de tráfico incluye originación y terminación, así como llamadas y servicios de mensajes cortos.
- Con la finalidad de promover una mayor competencia en la provisión de los 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, se determina que el enfoque a utilizar para determinar las tarifas de interconexión para el servicio de tránsito será el de costos incrementales de largo plazo puros.

Con base en las consideraciones respectivas, el Acuerdo de metodología se emitió en los siguientes términos:

(...)

A partir de la metodología descrita con antelación, el ente regulador emitió el **Acuerdo de tarifas 2018** en que describió los componentes que habían conformado los modelos de costos utilizados para la



determinación de las tarifas correspondientes a los servicios de interconexión ahí previstos, aplicables del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, e informó los costos resultantes.

En su **considerando sexto** el Pleno del Instituto expresó que de conformidad con el Acuerdo de metodología, para la determinación de las tarifas correspondientes a los servicios de conducción de tráfico (originación y terminación) y tránsito, se emplearía un enfoque de costo incremental de largo plazo puro, por lo que **los modelos de costos fijo y móvil** se construirían a partir de ese principio.

De manera tal, que en el aludido considerando, la autoridad responsable se ocupó de desarrollar cada uno de los componentes que integraban a los modelos de costos, como por ejemplo: el concesionario a modelar, el tamaño del concesionario, la arquitectura de la red, los nodos de la red, los servicios a modelar, el volumen de tráfico, el capex y el opex y el costo de capital promedio ponderado, distinguiendo en cada uno de esos rubros entre el modelo de costos fijo y el modelo móvil, al precisar el diferente valor y/o la manera diversa en que debían ser comprendidos cada uno de ellos, según se tratara del operador fijo y móvil.

En el apartado relativo a 1.1 Aspectos del concesionario se hizo referencia a que para el diseño de la red a modelar era necesario definir el tipo de concesionario que se trata de representar, siendo éste uno de los principales aspectos conceptuales que determinará la estructura y los parámetros del modelo.

Además, hizo referencia a que en el ámbito internacional existen las siguientes opciones para definir el tipo de concesionario: existentes, promedio, hipotético y nuevo entrante hipotético. Siendo que el concesionario promedio se define como que se promedian los costos de todos los concesionarios que prestan servicios para cada uno de los mercados (fijo y móvil) para definir un operador típico.

Posteriormente, en el **considerando octavo**, el regulador informó que las tarifas por los servicios de interconexión que resultaron de la metodología para el cálculo de costos de interconexión y que se utilizarían para resolver los desacuerdos de interconexión que se presenten eran las siguientes:

(...)

De lo anteriormente transcrito se observa que tratándose del servicio de terminación de SMS en usuarios móviles, el acuerdo en cuestión no realiza una distinción entre el servicio prestado por un operador que posee una red de telecomunicaciones y el operador móvil virtual, que por definición son prestadores de servicios móviles que utilizan la capacidad y/o los servicios prestados por operadores que cuentan con una concesión bajo la cual se les autoriza operar en determinadas bandas de frecuencia del espectro; su principal característica es que requieren capacidad de la red de radio de un concesionario móvil o el servicio de tiempo de emisión que no poseen y, en algunas ocasiones, requieren también de los servicios, completos o parciales, que les pueden prestar dichos concesionarios para la comercialización de servicios móviles.

Las principales características de los operadores móviles virtuales se pueden agrupar en los siguientes modelos de operación: completo, agregador, básico y revendedor.

Lo anterior, tal como lo estableció el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones al emitir el Acuerdo mediante el que emitió los Lineamientos de servicios móviles por parte de operadores móviles virtuales.

(...)

Los citados Lineamientos establecen la posibilidad de que los operadores móviles virtuales, en el caso de que sean concesionarios y operen una red pública de telecomunicaciones, soliciten sus propios acuerdos de interconexión con otros concesionarios.

Ahora bien, en la resolución de interconexión aquí reclamada, el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, en lo que se refiere a las tarifas de interés estableció lo siguiente:

(...)

De lo anterior se advierte que el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones estableció una diferenciación en la tarifa en los casos en que el mensaje termine en la red de la quejosa (por ser la red host) y en aquellos casos en que termine en la red de un concesionario distinto (por emplear una red host diferente).

Por otro lado, a fin de profundizar en la problemática propuesta en el concepto de violación, se procede a la valoración del contenido del cuestionario en materia de economía ofrecido por la parte quejosa, y en particular, los extractos que se consideran de mayor relevancia a efectos de la temática a dilucidar.

(...)

A partir de los anteriores elementos este tribunal concluye que la resolución reclamada no identifica cuáles de los conceptos de costos ahí utilizados son incurridos por cada uno de los distintos esquemas de operadores móviles virtuales, para determinar entonces en qué proporción del costo de terminación incurren, si es que incurren en alguno, y a diferencia de lo expuesto por el perito de la autoridad, es carga de la autoridad responsable demostrar cómo es que llegó a la conclusión de que no se identifican elementos objetivos de costos que permitan determinar para un operador móvil virtual una tarifa de interconexión distinta a la existente para los operadores de red distintos al agente económico preponderante.

(...)

Pues bien, de una valoración global de los peritajes, de la resolución de interconexión reclamada así como de la normativa aplicable, este tribunal considera que es fundado el concepto de violación propuesto por la quejosa en relación a que no está debidamente fundada y motivada la determinación sustentada por la responsable en el sentido de que se aplique la tarifa por el servicio de terminación de mensajes SMS a favor de un operador móvil virtual de la misma manera a la que se calcula para un operador que sí posee red de acceso.

Si bien se advierte que la red móvil no es el único insumo y costo de un operador al proveer el servicio de terminación de mensajes, lo cierto es que de la valoración de las pruebas se llega a la conclusión de que no se justificó porqué es viable que sea idéntico el cálculo de la totalidad de los costos en que incurre un operador móvil virtual a los propios de un agente que sí posee red.

En función de lo anterior, es viable concluir que sí se probaron las siguientes premisas que expresó la quejosa en su demanda de amparo relacionadas con la problemática en análisis:

- 1) La normatividad aplicable establece que las tarifas deben de estar orientadas a costos.
- 2) Las tarifas previstas en el Acuerdo de tarifas 2018 fueron diseñadas tomando en cuenta los costos de operadores distintos al agente económico preponderante que sí tienen red de acceso.
- 3) La tercero interesada tiene la calidad de operador móvil virtual, por lo que no posee red.

- 4) *No es justificable que se apliquen tarifas que se construyen para operadores móviles que sí tienen red.*

*De ahí que en el presente caso, el vicio de que adolece la resolución de interconexión deriva que de que no se justificó razonadamente porqué las tarifas previstas en el Acuerdo para el año dos mil dieciocho aplican al presente caso a pesar de que esas tarifas atienden a, entre otros costos, los que representa contar con una red de acceso de la que carece la tercero interesada.*

*Cabe destacar que ante esa determinación resulta innecesario examinar los restantes conceptos de violación propuestos respecto de la fijación de la tarifa de terminación de mensajes a cargo de la parte quejosa y a favor de la tercero interesada, relativos a que la imposición de tarifas diferenciadas por terminación de mensajes en redes SMS viola el principio de seguridad jurídica.*

*Lo anterior, pues no es posible examinar si estaba justificado el cobro de tarifas diferenciadas por terminación de mensajes ya que quedaron demostrados vicios formales en que incurrió la autoridad al emitir la resolución de interconexión que impiden examinar ese cuestionamiento.*

**NOVENO.** *En mérito de los anteriores razonamientos, al resultar parcialmente fundados los argumentos de la recurrente principal e ineficaces los que propone la responsable y la tercero interesada en la revisión adhesiva, lo que se impone es revocar el fallo sujeto a revisión y otorgar el amparo a efecto de que la responsable:*

- 1. Emita otra resolución en que resuelva el desacuerdo de interconexión a través del establecimiento de una tarifa de terminación de mensajes en la red de un operador móvil virtual con las características de la parte tercero interesada y en congruencia con las formalidades esenciales establecidas en el artículo 129 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.*
- 2. Defina si es viable que un operador móvil virtual con las características de la tercero interesada reciba una tarifa de terminación de mensajes y, en caso de ser así, aplique la metodología idónea que debe ser distinta a la prevista en el acuerdo de tarifas 2018, pues ésta fue diseñada para operadores móviles con otras características.*

*En consecuencia, por lo expuesto y fundado, se resuelve:*

**PRIMERO.** *Se MODIFICA la sentencia recurrida.*

**SEGUNDO.** *Se SOBRESSEE en el juicio de amparo respecto del artículo 137 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de julio de dos mil catorce, así como del “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 2018.”, identificado como Acuerdo P/IFT/021117/657, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de noviembre.*

**TERCERO.-** *La Justicia de la Unión AMPARA y PROTEGE a RADIOMÓVIL DIPSA, SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE, en contra de los actos y de la autoridad precisada en el considerando segundo, por las razones y para los efectos expuestos en el considerando cuarto del presente fallo.*

*(...)”*

Es así que, con fecha 29 de junio de 2023, se recibió en la Oficialía de Partes de este Instituto, el proveído de fecha 26 de junio del mismo año, mediante el cual el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República requiere el cumplimiento de la ejecutoria correspondiente al amparo en revisión 474/2019, de fecha 8 de junio de 2023, dictada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y Jurisdicción en toda la República, en la que se resolvió modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo solicitado por la parte quejosa en contra de la resolución aprobada mediante Acuerdo P/IFT/131217/903, en los siguientes términos:

*“En consecuencia, con fundamento en los artículos 192 y 197 de la Ley de Amparo, se **requiere al Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones**, para que dentro del plazo de **diez días** siguientes, al en que surta efectos la notificación del presente proveído, acredite ante este Juzgado con constancias fehacientes el cumplimiento del fallo protector, esto es, **deje sin efectos la resolución reclamada** y:*

- 1. Emita otra resolución en que resuelva el desacuerdo de interconexión a través del establecimiento de una tarifa de terminación de mensajes en la red de un operador móvil virtual con las características de la parte tercero interesada y en congruencia con las formalidades esenciales establecidas en el artículo 129 de la Ley Federal de Telecomunicaciones de Radiodifusión.*
- 2. Defina si es viable que un operador móvil virtual con las características de la tercero interesada reciba una tarifa de terminación de mensajes y, en caso de ser así, aplique la metodología idónea que debe ser distinta a la prevista en el acuerdo de tarifas 2018, pues ésta fue diseñada para operadores móviles con otras características.”*

En ese sentido, en cumplimiento a la ejecutoria 474/2019, el Pleno del Instituto en este acto, deja sin efectos la “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 MAXCOM TELECOMUNICACIONES, S.A.B. DE C.V., APLICABLES DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2018” aprobada mediante Acuerdo P/IFT/131217/903 y, emitirá otra en la que resuelva el desacuerdo de interconexión a través del establecimiento de una tarifa de terminación de mensajes en la red de un operador móvil virtual con las características de Maxcom y en congruencia con las formalidades esenciales establecidas en el artículo 129 de la LFTR.

En tal virtud, en cumplimiento a los efectos ordenados por la autoridad jurisdiccional, se instruye a la Unidad de Política Regulatoria para que proponga al Pleno de este Instituto un proyecto de resolución en el que resuelva el desacuerdo de interconexión a través del establecimiento de una tarifa de terminación de mensajes en la red de un operador móvil virtual con las características de Maxcom, en congruencia con las formalidades esenciales establecidas en el artículo 129 de la LFTR, definiendo si es viable que un operador móvil virtual con las características de Maxcom reciba una tarifa de terminación de mensajes y, de ser así, aplique la metodología idónea la cual debe ser distinta a la prevista en el Acuerdo de CTM y Tarifas 2018.

**Tercero.- 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 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 operen 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 operen 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 que operen 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 sesenta (60) días naturales.

En consecuencia, en autos está acreditado que Telcel y Maxcom tienen el carácter de concesionarios que operan una red pública de telecomunicaciones y que dichos concesionarios se requirieron 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 VII de la presente Resolución.

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

**Cuarto.- 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 LFTR,

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 le 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 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:

“**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>1</sup> se encontró que tras realizar un análisis transversal entre los países de la OCDE se observaba que

---

<sup>1</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>

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>2</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>3</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.

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 SCJN, 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 (en lo sucesivo, el “AEP”), con base en la Metodología de Costos.

Es importante precisar que dichas tarifas serán aplicables por Telcel para los servicios de interconexión por la terminación de tráfico en su red que presta al resto de los concesionarios, sin que sea necesario que medie algún procedimiento de desacuerdo y sin que sea necesaria la intervención del Instituto para resolver el diferendo que se pueda suscitar.

La aplicación de una tarifa por terminación de tráfico en la red de Telcel, sin que medie un desacuerdo es plenamente consistente con la Ejecutoria dictada en el Amparo en Revisión 1100/2015, toda vez que proceder de una manera diferente implicaría desacatar la sentencia, y seguir aplicando a Telcel el sistema normativo declarado inconstitucional.

---

<sup>2</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>3</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.

Asimismo, en el inciso b) de los efectos de la sentencia la Segunda Sala de la SCJN determinó que sería el Instituto quien determinaría la regulación asimétrica en tarifas de interconexión por la terminación de tráfico en la red de Telcel en su carácter de AEP; y en el inciso d) de los señalados efectos, se estableció que las mismas entrarían en vigor a partir del 1 de enero de 2018.

En este punto es preciso mencionar que con posterioridad a la emisión de la LFTR, diversos concesionarios han solicitado a través de sus diferendos de interconexión que el Instituto ratifique o determine las tarifas de interconexión aplicables al tráfico público conmutado (originación, tránsito y terminación) prestado por el AEP, ello a fin de que ambas partes tuviesen certeza acerca de las tarifas aplicables en el intercambio de tráfico, aun cuando el AEP debía aplicar las mismas sin mediación de un desacuerdo.

En concordancia con lo anterior, a efecto de otorgar a las partes certeza sobre las tarifas aplicables en el intercambio de tráfico con la red de Telcel, se hace necesario precisar en el presente procedimiento que la tarifa por terminación de tráfico (voz y SMS) en la red de Telcel serán las determinadas por el Instituto en el Acuerdo de CTM y Tarifas 2018.

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

Por su parte la 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:

#### **5.1 Pruebas ofrecidas por Maxcom**

- i. Documental privada consistente en la impresión original de las pantallas del SESI bajo número IFT/UPR/4223 en donde Maxcom da contestación el 15 de mayo de 2017 a la solicitud del inicio formal de negociaciones planteada por Telcel para determinar las condiciones y tarifas aplicables del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018; se le otorga valor probatorio en términos de lo establecido en los artículos 197, 203, 210-A y 217 del CFPC, lo anterior por causar convicción respecto de que las negociaciones materia de la presente Resolución iniciaron su trámite dentro del SESI.

- ii. Documental privada consistente en la Impresión original de la solicitud de inicio de negociaciones para acordar las tarifas de interconexión que Telcel deberá pagar a Maxcom por servicios de terminación de mensajes cortos en usuarios móviles y las tarifas que Maxcom deberá pagar a Telcel por servicios de originación y tránsito aplicables del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018, misma que quedó registrada bajo el número IFT/UPR/4487, se le otorga valor probatorio en términos de lo establecido en los artículos 197, 203, 210-A y 217 del CFPC, lo anterior por causar convicción respecto de que las negociaciones materia de la presente Resolución iniciaron su trámite dentro del SESI.
- iii. Documental privada consistente en el acuse del 14 de julio de la solicitud en la que Maxcom solicitó al Instituto su intervención para determinar las tarifas de interconexión que Telcel deberá pagar a Maxcom por servicios de terminación de mensajes cortos, así como las tarifas que Maxcom deberá pagar a Telcel por servicios de originación y servicios de tránsito dentro de la red de Telcel aplicables para 2018; se le otorga valor probatorio en términos de los artículos 197 y 202 del CFPC, al hacer prueba de que existe un procedimiento administrativo iniciado por Maxcom en contra de Telcel.
- iv. Documental consistente en el acuerdo 04/08/001/2017 de fecha 4 de agosto del 2017 correspondiente al expediente IFT/221/UPR/DG-RIRST/145.140717/ITX, mediante el cual se acuerda la procedencia y admisión de la documental relacionada en el párrafo anterior; se le otorga valor probatorio en términos de los artículos 197 y 202 del CFPC, al hacer prueba de que existe un procedimiento administrativo iniciado por Telcel en contra de Maxcom.

## 5.2. Pruebas ofrecidas por ambas partes

- i. Respecto de la presuncional en su doble aspecto, legal y humana, se les otorga 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.
- ii. La instrumental de actuaciones, consistente en 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.

**Sexto.- Condiciones no convenidas sujetas a resolución.** En las Solicitudes de Resolución Telcel plantea los siguientes términos, condiciones y tarifas de interconexión que no pudo convenir con Maxcom:

- a) Tarifas de interconexión que Telcel deberá pagarle por servicios de terminación de tráfico público conmutado en la red de servicio local fijo de Maxcom para el periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018.

Por otra parte, Maxcom plantea en su solicitud de resolución y alegatos los siguientes términos, condiciones y tarifas no convenidas con Telcel:

- b) Tarifas de interconexión que deberán pagarse recíprocamente por servicios de terminación de mensajes cortos en usuarios móviles dentro de sus redes públicas del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018.
- c) Tarifas de interconexión que Maxcom deberá pagar a Telcel por servicios de terminación del servicio local móvil bajo la modalidad “el que llama paga” del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018.
- d) Tarifas por servicios de originación y tránsito dentro de la red de Telcel para el periodo 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.

Por lo que, en términos del artículo 129 de la LFTR es procedente resolver las condiciones solicitadas por cualquiera de las partes durante la sustanciación del procedimiento.

Con relación a la condición planteada en el inciso d) por Maxcom, en específico lo relacionado con la tarifa de interconexión por originación en la red de Telcel, se señala que en la Medida Cuarta de las Medidas Móviles a la letra se establece lo siguiente:

**“CUARTA.-** El Agente Económico Preponderante deberá prestar a los Concesionarios Solicitantes, el Servicio de Interconexión para la Terminación de Tráfico en sus redes; para tal efecto y conforme le sea



requerido por el Concesionario Solicitante, dicha Interconexión será proporcionada de manera directa o a través del servicio de Tránsito provisto por un tercer concesionario.”

De tal forma que el AEP deberá prestar a los concesionarios solicitantes, el servicio de interconexión para la terminación de tráfico en sus redes, por lo que se infiere que Telcel en su carácter de concesionario de la red móvil del AEP no se encuentra obligado a prestar el servicio de interconexión por originación.

A mayor abundamiento, el 24 de diciembre de 2014 se publicó en el DOF el Acuerdo de Eliminación de Larga Distancia<sup>4</sup>, que en la disposición Novena establece lo siguiente:

“**Novena.** Prescripción. Se elimina la Prescripción y el Servicio de Selección por Prescripción. Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que presten Servicio Fijo, Servicio Móvil o ambos serán responsables de conducir las llamadas originadas por sus clientes hasta el destino o entregar la comunicación a la red o combinación de redes que puedan terminarla.”

En ese sentido, y toda vez que hasta antes de las citadas disposiciones los únicos concesionarios que estaban obligados a ofrecer el servicio de prescripción de larga distancia a sus usuarios fijos eran Teléfonos de México, S.A.B. de C.V. y Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V., se sigue que no existían usuarios de Maxcom prescritos con Telcel para la prestación del servicio de larga distancia, y toda vez que ya se ha eliminado dicha obligación resulta innecesario pronunciarse sobre la determinación de una tarifa por originación.

Ahora bien, de conformidad con lo ordenado en el considerando Noveno del amparo en revisión A.R. 474/2019, se señala que, por cuanto hace a la condición planteada por Maxcom en el inciso b), relativa a determinación de las tarifas que deberá pagarse con Telcel por servicios de terminación de mensajes cortos en usuarios móviles dentro de sus redes públicas del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018, en cumplimiento a la ejecutoria de mérito, resulta procedente instruir a la Unidad de Política Regulatoria para que realice las gestiones correspondientes en congruencia con las formalidades esenciales establecidas en el artículo 129 de la LFTR a efecto que, este Pleno este en posibilidad de emitir otra resolución en la que se determine lo siguiente:

- 1) Se resuelva el desacuerdo de interconexión a través del establecimiento de una tarifa de terminación de mensajes en la red de un operador móvil virtual con las características de Maxcom.
- 2) Defina si es viable que un operador móvil virtual con las características de la tercero interesada reciba una tarifa de terminación de mensajes y, de ser así, aplique la metodología idónea que debe ser distinta a la prevista en el acuerdo de tarifas 2018.

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

---

<sup>4</sup> ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones establece las disposiciones que deberán cumplir los concesionarios que presten servicios públicos de telecomunicaciones a través de redes públicas de telecomunicaciones, derivado de la obligación de abstenerse de realizar cargos de larga distancia nacional a usuarios por las llamadas que realicen a cualquier destino nacional a partir del 1 de enero de 2015, aprobado mediante acuerdo P/IFT/EXT/181214/279.

- a) Tarifas de interconexión que Telcel deberá pagarle por servicios de terminación de tráfico público conmutado en la red de servicio local fijo de Maxcom para el periodo comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018.
- b) Tarifas de interconexión que Maxcom deberá pagar a Telcel por servicios de terminación del servicio local móvil bajo la modalidad “el que llama paga” del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018.
- c) Tarifas por servicios de tránsito dentro de la red de Telcel para el periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018.

Previamente al análisis de las condiciones no convenidas, el Instituto procede, en primera instancia, a analizar específicamente las argumentaciones generales e improcedencias manifestadas por Telcel 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) Improcedencia del desacuerdo debido a que Maxcom no cumplió con los requisitos que establece el Acuerdo del Sistema.**

Telcel manifiesta que la solicitud hecha por Maxcom para que el Instituto determine las tarifas de 2018 es ilegal e improcedente ya que la solicitud de inicio de negociaciones formulada por Maxcom no cumple con los requisitos del numeral 3.3 establecidos en el Acuerdo del Sistema.

Por lo cual señala Telcel que Maxcom no cumplió con los requisitos consistentes en (1) presentar su escrito de negociaciones debidamente firmado por su representante legal, el cual debió ser adjuntado a la solicitud en formato PDF y (2) especificar el Folio Electrónico de un título de concesión de red Pública de Telecomunicaciones de dicho concesionario solicitante, por lo que el Instituto no debió admitir a trámite la solicitud de inicio de desacuerdo de Maxcom, por lo que Telcel solicita que dicha solicitud sea desechada por el Instituto cerrando definitivamente el proceso en el que se actúa.

#### **Consideraciones del Instituto**

Las manifestaciones de Telcel resultan infundadas, toda vez que el artículo 129 de la LFTR estableció la obligación de los concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones de interconectar sus redes, y a tal efecto suscriban un convenio de interconexión. Dicho precepto establece como obligación del Instituto establecer un Sistema Electrónico a través del cual los concesionarios interesados tramiten entre sí las solicitudes de suscripción de los convenios respectivos.

El supuesto anterior se actualizó con la emisión por parte del Instituto del Acuerdo del Sistema, y su puesta en operación el 30 de enero de 2015, con lo cual la solicitud de inicio de negociación es electrónica, así como todas las negociaciones subsecuentes; asimismo, lo establecido en el

SESI permite tener certeza de quien es el concesionario solicitante, el concesionario solicitado, se acredita fehacientemente cuales fueron las condiciones de interconexión no convenidas, incluyendo su temporalidad, con lo cual se acredita la hipótesis normativa establecida en el artículo 129 de la LFTR.

Es así que, contrario a lo señalado por Telcel, Maxcom sí cumplió con los requisitos establecidos en la ley reglamentaria de la materia, la cual establece, en su artículo 129, los requisitos que los concesionarios deben cumplir para que sus escritos de solicitud sean admitidos a trámite y posteriormente resueltos; por lo que no ha lugar a la exigencia de requisitos discrecionales como lo pretende Telcel.

En este sentido, el artículo 129 de la LFTR establece que el Instituto implantará un sistema electrónico a través del cual los concesionarios interesados en interconectar sus redes, tramitarán entre sí las solicitudes de suscripción de los convenios respectivos.

Aunado a lo anterior, el Instituto favorecerá la pronta y efectiva interconexión entre redes públicas de telecomunicaciones para lo cual evitará actuaciones procesales que tengan como consecuencia retrasar la interconexión efectiva entre redes públicas de telecomunicaciones o las condiciones no convenidas que permitan la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones, es en ese sentido que lo argumentado por Telcel resulta improcedente.

Finalmente, el Instituto al admitir las solicitudes de desacuerdo corroboró que se cumpliera con lo establecido en el artículo 129 de la LFTR y el Acuerdo del Sistema, es así que al existir las solicitudes hechas por Maxcom a Telcel para iniciar negociaciones éstas son consideradas válidas y tratadas como presunción legal, misma que se conoce como la consecuencia lógica y natural de hechos conocidos, probados al momento de hacer la deducción respectiva, y dado que lo ordinario se presume, por tanto resulta infundado el argumento de Telcel.

**B) Maxcom no cuenta con títulos habilitantes que establezcan a su cargo las mismas obligaciones que le han sido impuestas a los concesionarios del servicio local móvil.**

Telcel manifiesta que a Maxcom no le han sido otorgados títulos de concesiones que establezcan las mismas obligaciones que le han sido impuestas a los concesionarios del servicio local móvil ya que en la revisión efectuada a los títulos de concesión otorgados a Maxcom, este no cuenta con ningún título habilitante que le conceda autorización expresa para la prestación del servicio local móvil, con los mismos derechos y obligaciones que le han sido impuestos a otros concesionarios del servicio local móvil.

**Consideraciones del Instituto**

Respecto a los argumentos vertidos por Telcel, estos resultan infundados, ya que si bien es cierto que Maxcom presentó el desacuerdo de interconexión, al que se le asignó el número de expediente IFT/221/UPR/DG-RIRST/145.140717/ITX, con fundamento en el artículo 15 de los Lineamientos de OMV, es decir en su calidad de Operador Móvil Virtual, (en lo sucesivo, "OMV"),

también lo es que dicha naturaleza no resulta impedimento alguno para que presente desacuerdos de interconexión.

Para efectos de lo anterior resulta importante precisar, que la LFTR en su artículo 3, contempla una serie de definiciones, a saber:

“**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

**XI. Comercializadora:** Toda persona que proporciona servicios de telecomunicaciones a usuarios finales mediante el uso de capacidad de una o varias redes públicas de telecomunicaciones sin tener el carácter de concesionario en los términos de esta Ley;

[...]

**XIV. Concesionario:** Persona física o moral, titular de una concesión de las previstas en esta Ley.

[...]”

Ahora bien, el artículo 3 de los Lineamientos de OMV, señala lo siguiente:

“**Artículo 3.** Para los efectos de los presentes Lineamientos, se tendrán en cuenta los términos siguientes:

[...]

**X. Operador Móvil Virtual:** Concesionario o autorizado que preste, comercialice o revenda Servicios Móviles o capacidades que previamente haya contratado con algún Concesionario Mayorista Móvil;

[...]”

En virtud de lo anterior, se puede corroborar que un OMV al comercializar o revender servicios móviles o capacidades de algún otro concesionario puede tener la calidad de concesionario o autorizado, y que para el caso del presente desacuerdo, Maxcom es titular de una concesión otorgada al amparo de la legislación aplicable, la cual cuenta con la autorización expresa para comercializar el servicio de telefonía local móvil que adquiera de otras redes públicas de telecomunicaciones autorizadas para prestar dicho servicio.

Lo anterior, derivado del Título de Concesión de fecha 20 de diciembre de 1996 expedido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a favor de Amaritel, S.A. de C.V. (ahora Maxcom Telecomunicaciones, S.A.B. de C.V.), en el que mediante condiciones A.1.3 y B.1.3, faculta a Maxcom para la comercialización de la capacidad adquirida de otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones con las que tenga celebrados los convenios correspondientes.

Asimismo, Maxcom cuenta con la confirmación de criterio STP/D01/069/2007, de fecha 17 de enero de 2007, emitida por Pleno de la extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones, ahora Instituto, en la que se ratifica que Maxcom se encuentra autorizado para prestar el servicio de

telefonía local móvil a través del esquema de comercialización de la capacidad adquirida de otros concesionarios que operan redes públicas de telecomunicaciones.

En ese orden de ideas, el argumento de Telcel en el sentido de que a Maxcom no le han sido otorgados títulos de habilitantes que establezcan a su cargo las mismas obligaciones que le han sido impuestas a los concesionarios del servicio local móvil, resulta infundado, puesto que Maxcom tiene la calidad de un concesionario que opera redes públicas de telecomunicaciones, autorizado para prestar el servicio de telefonía local móvil, de conformidad con su título de concesión.

Es así que, al haber presentado Maxcom la Solicitud de Resolución, el Instituto tiene la facultad, en términos del artículo 129 de la LFTR, de admitir, sustanciar y resolver, a efecto de que no se vean vulnerados sus derechos en materia de interconexión. Por tanto, el Instituto, al admitir las solicitudes de desacuerdo corroboró que se cumpliera con lo establecido en el artículo 129 de la LFTR y el Acuerdo del Sistema.

Por lo que al existir las solicitudes hechas por Maxcom para iniciar negociaciones, éstas son consideradas válidas y tratadas como presunción legal, misma que se conoce como la consecuencia lógica y natural de hechos conocidos, probados al momento de hacer la deducción respectiva, y dado que lo ordinario se presume, por tanto resulta infundado el argumento de Telcel.

Por lo anterior, el Instituto resolverá los términos y condiciones que en materia de interconexión no convinieron Maxcom y Telcel. En este sentido, dichos concesionarios deberán suscribir el convenio de interconexión correspondiente conforme a los términos y tarifas que el Instituto determine en la presente Resolución.

## **1. Tarifas de terminación y tránsito.**

### **Argumentos de las partes**

En la Solicitud de Resolución, Telcel manifiesta que mediante escrito de fecha 8 de mayo de 2017, ingresado al SESI el día 9 del mismo mes y año, Telcel solicitó formalmente a Maxcom dar inicio a las negociaciones tendientes a acordar las tarifas de interconexión que Telcel deberá pagarle por servicios de tráfico público conmutado en la red de servicio local fijo de Maxcom, durante el 2018.

Por su parte Maxcom manifiesta que dio su contestación a la solicitud planteada por Telcel y propuso negociar las tarifas que Maxcom deberá pagar a Telcel por servicio de tránsito dentro de la red de Telcel para el año 2018, por lo que le solicitó a Telcel ese mismo día el inicio formal de negociaciones para acordar las tarifas de interconexión de los servicios ya mencionados y, al no llegar a un acuerdo Maxcom presentó una solicitud de resolución al Instituto para que determinara dichas tarifas.

## Consideraciones del Instituto

Para la determinación de las tarifas de interconexión en las redes públicas de telecomunicaciones de Telcel y Maxcom, 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 congestamiento 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 2017, 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, el Instituto publicó en el DOF el 9 de noviembre de 2017, el Acuerdo de CTM y Tarifas 2018, el cual contienen 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 de 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 innecesaria su reproducción en el cuerpo de la presente resolución.

En tal virtud, la tarifa que Telcel deberá pagar a Maxcom 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 Maxcom deberá 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.**

La tarifa que Maxcom deberá pagar a Telcel por servicios por servicios de tránsito será la siguiente:

- c) Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018, \$0.003809 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, dichas tarifas 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 y condiciones de interconexión determinados 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 y Maxcom formalicen los términos y condiciones 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 el 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 y 57 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, 197, 202, 203, 210-A, 217 y 218 del Código Federal de Procedimientos Civiles, 197 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 4 fracción I y 6 fracción XXXVIII del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emite la siguiente:

## Resolución

**Primero.-** En cumplimiento a la ejecutoria de fecha 08 de junio de 2023, dictada por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República, correspondiente al amparo en revisión R.A. 474/2019, **se deja sin efectos** la “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 MAXCOM TELECOMUNICACIONES, S.A.B. DE C.V., APLICABLES DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2018” aprobada mediante Acuerdo P/IFT/131217/903.

**Segundo.-** Se instruye a la Unidad de Política Regulatoria para realizar las gestiones correspondientes en congruencia con las formalidades esenciales establecidas en el artículo 129 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión a efecto que, proponga ante el Pleno de este Instituto Federal de Telecomunicaciones un proyecto de resolución en el que: 1) se resuelva el desacuerdo de interconexión a través del establecimiento de una tarifa de terminación de mensajes en la red de un operador móvil virtual con las características de Maxcom Telecomunicaciones, S.A.B. de C.V. y 2) defina si es viable que un operador móvil virtual con las características de Maxcom Telecomunicaciones, S.A.B. de C.V., reciba una tarifa de terminación de mensajes y, en caso de ser así, aplique la metodología idónea que debe ser distinta a la prevista en 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 2018*", aprobado mediante Acuerdo P/IFT/021117/657.

**Tercero.-** La tarifa de interconexión que Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. deberá pagar a Maxcom Telecomunicaciones, S.A.B. de C.V., por los servicios de terminación del Servicio Local en usuarios fijos, será la siguiente:

- **Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018, \$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 periodo de facturación correspondiente, medidas en segundos, y multiplicando los minutos equivalentes a dicha suma, por la tarifa correspondiente.

**Cuarto.-** La tarifa de interconexión que Maxcom Telecomunicaciones, S.A.B. de C.V. deberá 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:

- **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.

**Quinto.-** La tarifa por servicios de tránsito que Maxcom Telecomunicaciones de México, S.A.B. de C.V. deberá pagar a Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V., será la siguiente:

- **Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018, \$0.003809 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.

**Sexto.-** La tarifa de interconexión que Maxcom Telecomunicaciones, S.A.B. de C.V. deberá pagar a Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V., por servicio de terminación de mensajes cortos (SMS) será la siguiente:

- **Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018, \$0. 007269 pesos M.N. por mensaje.**

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

**Séptimo.-** Notifíquese personalmente a los representantes legales de Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. y Maxcom Telecomunicaciones, S.A.B. 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.

**Javier Juárez Mojica  
Comisionado Presidente\***

**Arturo Robles Rovalo  
Comisionado**

**Sóstenes Díaz González  
Comisionado**

**Ramiro Camacho Castillo  
Comisionado**

Resolución P/IFT/300823/370, aprobada por unanimidad en la XXI Sesión Ordinaria del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones, celebrada el 30 de agosto de 2023.

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.

El Comisionado Arturo Robles Rovalo, previendo su ausencia justificada, emitió su voto razonado por escrito en términos de los artículos 45, tercer párrafo de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y 8, segundo párrafo del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

\*En suplencia por ausencia del Comisionado Presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones, suscribe el Comisionado Javier Juárez Mojica, con fundamento en el artículo 19 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

