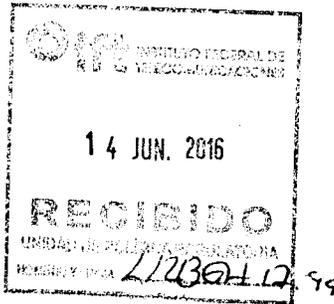


Unidad de Política Regulatoria del  
Instituto Federal de Telecomunicaciones  
Insurgentes Sur 1143, Col. Noche Buena,  
Delegación Benito Juárez, Ciudad de  
México, C.P. 03720.

OFICINA DE RECESOS  
RECIBIDO  
2016 JUN 14 PM 2:17

031449  
Se recibieron poderes  
en copia simple



**Asunto:** Se emiten comentarios dentro de la Consulta Pública relativas a la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el sector de telecomunicaciones

**GONZALO MARTINEZ POUS**, representante legal de las empresas **OPERBES, S.A. DE C.V., BESTPHONE, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN, S.A. DE C.V., CABLEMÁS TELECOMUNICACIONES, S.A. DE C.V., CABLE Y COMUNICACIÓN DE CAMPECHE, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN RED, S.A. DE C.V., TLAXCABLE, S.A. DE C.V., TELECABLE DEL ESTADO DE MÉXICO, S.A. DE C.V., TVI NACIONAL, S.A. DE C.V., TELEVISIÓN POR CABLE DE TABASCO, S.A. DE C.V., TELE AZTECA, S.A. DE C.V., GRUPO CABLE TV DE SAN LUIS POTOSÍ, S.A. DE C.V. Y MÉXICO RED DE TELECOMUNICACIONES, S. DE R.L. DE C.V.**, personalidad que acredito en términos de las copias de los testimonios notariales que exhibo al presente escrito, comparezco ante esa Unidad de Política Regulatoria a exponer:

Con motivo del procedimiento de consulta pública al que se encuentra sujeta la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el sector de telecomunicaciones en la resolución P/IFT/EXT/060314/76 de fecha 6 de marzo de 2014, (en lo sucesivo "las Medidas de Preponderancia" o "las Medidas"), y con fundamento en el artículo 51 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, mis representadas acuden a presentar comentarios en los siguientes términos:



EIFT16-30657

## Índice

<b>1</b>	<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>5</b>
1.1	Ineficacia de las Medidas de Preponderancia adoptadas a la fecha.....	5
1.2	Insuficiencias en la implementación de las Ofertas de Referencia.....	7
1.3	Reiterados incumplimientos del AEP que fueron denunciados al IFT.....	9
1.4	Causas de la ineficacia de las Medidas de Preponderancia y reformas necesarias para asegurar su éxito.....	9
1.4.1	Trato no discriminatorio: Debe establecerse explícitamente la Equivalencia de Insumos (Eol) para los CS y el AEP en cuestiones técnicas, procedimentales y comerciales.....	10
1.4.2	Transparencia: Debe exigirse al AEP que implemente un Sistema Electrónico de Gestión (SEG) que permita acceder a una base de datos centralizada y herramientas de gestión y reporte.....	12
1.4.3	Acceso y uso de los recursos de red: Deben incluirse servicios adicionales a cargo del AEP relativos al acceso y uso de los recursos de red.....	14
1.4.4	Precios, márgenes y controles contables: Deben establecerse cruciales reformas en materia de controles de precios, márgenes y contabilidad.....	15
1.4.5	Ofertas de Referencia: Debe asegurarse el carácter único, obligatorio e integral de las Ofertas de Referencia, así como que el IFT sea el único organismo para su control y actualización.....	21
1.5	Otras reformas necesarias para asegurar el éxito de las Medidas de Preponderancia.....	25
<b>2</b>	<b>Introducción</b> .....	<b>26</b>
<b>3</b>	<b>Ineficacia de las Medidas de Preponderancia adoptadas a la fecha</b> .....	<b>27</b>
3.1	<u>Imposibilidad metodológica de evaluar la preponderancia</u> : No existen datos consistentes para evaluar la evolución de la preponderancia del AEP.....	27
3.1.1	Criterios para la determinación de preponderancia de un operador y fuentes utilizadas.....	28
3.1.2	Reseña general de las inconsistencias e insuficiencias de la información del IFT.....	29
3.1.3	Inconsistencias de los datos del mercado de telefonía y datos móviles.....	32
3.1.4	Inconsistencias de los datos del mercado de acceso fijo y banda ancha.....	34
3.1.5	Inconsistencias de los datos en el mercado de televisión paga.....	39
3.1.6	Inconsistencias de los datos del mercado de radiocomunicación.....	39
3.1.7	Síntesis.....	39
3.2	<u>Preponderancia del AEP</u> : Incluso utilizando los inconsistentes datos disponibles, el AEP mantiene su condición de preponderante dos años después de implementadas las Medidas de Preponderancia, lo que ratifica que éstas fueron ineficaces.....	40
3.3	<u>Poder sustancial de mercado del AEP</u> : Incluso en caso de eliminación de la declaración de preponderancia las Medidas de Preponderancia deberían mantenerse, pues el AEP mantendría poder sustancial de mercado.....	42
3.4	<u>Inexistencia de competencia efectiva</u> : Sólo cuando existan probadas condiciones de competencia efectiva en cada uno de los mercados del sector de	

	telecomunicaciones, podrá el IFT revocar la calidad de AEP y las Medidas de Preponderancia .....	44
3.5	Conclusiones .....	48
<b>4</b>	<b>Insuficiencias en la implementación de las Ofertas de Referencia.....</b>	<b>51</b>
4.1	Consideraciones generales .....	51
4.2	<u>Implementación tardía por el IFT</u> : Las Ofertas de Referencia, en particular la relativa al acceso desagregado (OREDA), fueron implementadas tardía y lentamente por el IFT 53	
4.3	<u>Contenido insuficiente</u> : El contenido de las Ofertas de Referencia relativas a servicios mayoristas fue insuficiente e inadecuado, por lo que su adopción ha sido muy limitada .....	54
4.4	<u>Falta de cumplimiento por el AEP</u> : El AEP no ha cumplido adecuadamente con las Medidas de Preponderancia, por lo que la adopción de las Ofertas de Referencia no puede ser invocada para justificar ninguna reducción de las Medidas de Preponderancia .....	60
4.4.1	Niveles de cumplimiento de las Medidas de regulación asimétrica .....	61
4.5	Conclusiones .....	62
<b>5</b>	<b>Reiterados incumplimientos del AEP que fueron denunciados al IFT .....</b>	<b>63</b>
<b>6</b>	<b>Causas de la ineficacia de las Medidas de Preponderancia y reformas necesarias para asegurar su éxito .....</b>	<b>69</b>
6.1	<u>Trato no discriminatorio</u> : Debe establecerse explícitamente la Equivalencia de Insumos (Eoi) para los CS y el AEP en cuestiones técnicas, procedimentales y comerciales .....	70
6.2	<u>Transparencia</u> : Debe exigirse al AEP que implemente un Sistema Electrónico de Gestión (SEG) que permita acceder a una base de datos centralizada y herramientas de gestión y reporte .....	84
6.3	<u>Acceso y uso de los recursos de red</u> : Deben incluirse servicios adicionales a cargo del AEP relativos al acceso y uso de los recursos de red .....	92
6.4	<u>Precios, márgenes y controles contables</u> : Deben establecerse cruciales reformas en materia de controles de precios, márgenes y contabilidad .....	105
6.4.1	<u>Revisión de precios</u> : Deben establecerse múltiples reformas para garantizar la publicidad, revisión y razonabilidad de los precios .....	107
6.4.2	<u>Revisión de márgenes</u> : Debe asegurarse que los CS pueden alcanzar márgenes razonables mediante la utilización de productos mayoristas asumiendo un operador razonablemente eficiente .....	118
6.4.3	<u>Controles contables</u> : Deben exigirse mayores detalles e información en la contabilidad del AEP .....	126
6.5	<u>Ofertas de Referencia</u> : Debe asegurarse el carácter único, obligatorio e integral de las Ofertas de Referencia, así como que el IFT sea el único organismo para su control y actualización .....	131

6.5.1	El rol de la Autoridad Regulatoria Nacional con respecto a las Ofertas de Referencia en la Unión Europea .....	132
6.5.2	Características principales de una Oferta de Referencia en la Unión Europea .....	138
6.5.3	Reformas necesarias .....	146
<b>7</b>	<b>Otras reformas necesarias para asegurar el éxito de las Medidas de Preponderancia .....</b>	<b>148</b>
7.1	Enlaces dedicados .....	148
7.1.1	<u>Descuentos por volumen y compromiso del contrato</u> : Debe obligarse al AEP a determinar una política de descuentos imparcial y disponible para todos los CS .....	148
7.1.2	<u>Penalidades por incumplimiento con los niveles de calidad de servicio</u> : Deben agravarse las penalidades por incumplimiento con los niveles de calidad de servicio, pues actualmente son ínfimas .....	149
7.2	Acceso y uso compartido de Infraestructura Pasiva (fija).....	150
7.2.1	<u>Trato no discriminatorio en el acceso a infraestructura pasiva</u> : Debe establecerse explícitamente el criterio <i>first come, first served</i> para atender las solicitudes de acceso.....	150
7.2.2	<u>Contraprestaciones por trabajos de mantenimiento de infraestructura</u> : Debe prohibirse al AEP cobrar tarifas por mantenimiento cuando éste se deba a ineficacias causadas por el mismo AEP.....	151
7.2.3	<u>Simplicidad en las estructuras de precios</u> : Debe establecerse una estructura de precios más simplificada y fácil de aplicar, independiente de los elementos menores	153
7.2.4	<u>Mecanismo de cobro por compartición de nueva obra civil</u> : Deben preverse reglas explícitas para el cobro por compartición de nuevas obras civiles .....	155
7.2.5	<u>Subconductación</u> : Debe obligarse al AEP a permitir la subconductación.....	155
7.2.6	<u>Fibra oscura</u> : Debe incluirse explícitamente a la fibra oscura como parte de la infraestructura pasiva .....	156
7.3	Usuario Visitante .....	158
7.3.1	<u>Interferencia en la red del AEP</u> : Debe establecerse un proceso conjunto entre el AEP y el CS para gestionar los problemas de interferencia.....	158
7.3.2	<u>Resolución de incidencias</u> : Debe mejorarse el proceso para la resolución de las incidencias .....	158
7.4	Operadores móviles virtuales .....	159
7.4.1	<u>Interferencia en la red del AEP</u> : Debe establecerse un proceso conjunto entre el AEP y el CS para gestionar los problemas de interferencia.....	159
7.4.2	<u>Roaming internacional</u> : Debe establecerse explícitamente que el AEP debe proporcionar el servicio siempre que sea solicitado.....	160
7.4.3	<u>Terminales</u> : Debe garantizarse a los CS la posibilidad de adquirir terminales al mismo costo unitario que el AEP .....	160
<b>Anexo A Tabla de abreviaturas .....</b>		<b>162</b>

# 1 Resumen ejecutivo

Grupo Televisa (GTV) ha preparado este documento en respuesta a la consulta pública con respecto a la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante (AEP) en el sector de telecomunicaciones y publicada a través de la página web del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) el 7 de abril de 2016.

A continuación ofrecemos un resumen a alto nivel de los resultados principales de nuestro análisis sobre:

- la ineficacia de las Medidas de Preponderancia adoptadas a la fecha en relación con la reducción de la participación del Agente Económico Preponderante (AEP) en el sector de las telecomunicaciones;
- las insuficiencias en la implementación de las Ofertas de Referencia;
- los reiterados incumplimientos de sus obligaciones por parte del AEP que fueron denunciados al IFT; y
- las causas de la ineficacia de las Medidas de Preponderancia, y las reformas necesarias para asegurar su éxito.

## 1.1 Ineficacia de las Medidas de Preponderancia adoptadas a la fecha

En primer lugar, se advertirá que las Medidas de Preponderancia adoptadas a la fecha han sido ineficaces para reducir la participación del AEP en el sector de telecomunicaciones. En efecto:

1. no existen datos consistentes para evaluar la evolución de la preponderancia del AEP antes y después de la adopción de las Medidas de Preponderancia, por lo cual éstas deben mantenerse hasta que tales datos consistentes permitan una evaluación metodológicamente válida;
2. incluso utilizando los inconsistentes datos disponibles, el AEP mantiene su condición de preponderante dos años después de implementadas las Medidas de Preponderancia, lo que ratifica que éstas no han sido eficaces; e
3. incluso en caso de eliminación de la declaración de preponderancia, las Medidas de Preponderancia deberían mantenerse, porque el AEP mantendría poder sustancial de mercado y no se verificarían condiciones de competencia efectiva.

Ante todo, nos hemos encontrado con el hecho de que el IFT no ha provisto datos consistentes y fundamentados del sector de telecomunicaciones en los últimos años. Es comprensible que el IFT emita nuevos conjuntos de datos para reflejar nuevos aspectos del sector. También es comprensible que se puedan realizar correcciones a un conjunto de datos previamente publicado. Sin embargo, el IFT:

- no ha publicado datos consistentes para los últimos 3 o más años para poder tener una imagen fidedigna del sector y poder identificar tendencias de mercado;
- cuando ha provisto nuevos conjuntos de datos o revisiones de los publicados con anterioridad, no ha facilitado datos anteriores a 2014 que sean consistentes con los publicados para 2014 en adelante, lo cual lleva a inconsistencias al visualizar los datos en horizontes de tiempo más largos; y
- existen inconsistencias graves no explicadas entre los datos publicados por la industria en sus reportes y los publicados por el IFT de manera trimestral.

Si el IFT ha de ser la fuente primaria de datos para cualquier revisión futura en el marco de regulación de la preponderancia, debe necesariamente proveer un conjunto de datos consistente y coherente durante un horizonte de tiempo apropiado. Por ello, las Medidas de Preponderancia deben mantenerse en vigor y no pueden ser eliminadas o reducidas hasta tanto se cuente con tales datos.

En cualquier caso, los datos del propio IFT, más allá de todas las dudas que despiertan, muestran la evidencia clara de que el GEAM, Grupo Económico de América Móvil, el cual incluye a las compañías Telmex, Telnor, Telcel, Carso e Inbursa aún debe ser considerado preponderante según los criterios definidos en la normativa relevante vigente en México. El GEAM continúa ostentando una participación en el sector de telecomunicaciones por encima del 50% de suscriptores tal y como estableció la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) en su artículo 262 y el IFT calculó en su Oficio 327 del 7 de marzo de 2014.

En efecto, el AEP es actualmente dominante en la mayoría de parámetros y métricas identificados. La siguiente tabla muestra el resultado de nuestro análisis y prueba clara de que el GEAM debe ser considerado AEP, ya que no solo mantiene una cuota de suscriptores en el sector de telecomunicaciones por encima del 50% sino que esta se ha incrementado del 61.8% al 62.3% desde que se le impusieron las Medidas.

Servicio	Parámetro	Subcategoría	Cuota de mercado AMX* Q4 2015 (%)	Fuentes
Móvil	Suscripciones	Total	68-70	Múltiples
		Prepago	69	IFT – Ajustado por Grupo Televisa
		Postpago	63	IFT– Ajustado por Grupo Televisa
	Tráfico	Voz	68	IFT– Ajustado por Grupo Televisa
		Datos	68	IFT
	Ingresos	---	72	IFT
Fijo	Suscripciones	Acceso	61-73	Múltiples
		Banda Ancha	57-62	Múltiples
		FTTx	41	Dataxis
	Tráfico	Doméstico	56	IFT

Servicio	Parámetro	Subcategoría	Cuota de mercado AMX* Q4 2015 (%)	Fuentes
		Internacional	51	IFT
	Ingresos	---	54	IFT
Grupo	Ingresos	---	64	IFT
	<b>Suscripciones</b>	<b>Total (con metodología del IFT)</b>	<b>62.3</b>	<b>IFT – Ajustado por Grupo Televisa</b>

Figura 1.1: Resumen de la revisión de sector [Fuente: elaboración propia basada en datos del IFT ajustados por errores e inconsistencias en las series de datos, 2016] Nota\*: AMX – América Móvil

En el caso específico de FTTx (*Fibre to the Building/Premises/Home*), notamos que Telmex tiene actualmente una cuota de mercado de 41%, la cual ha crecido rápidamente desde el 30% que tenía a comienzos de 2013. La causa de este preocupante y desproporcionado crecimiento está en la la exención regulatoria de dos años de permitir el acceso a su red FTTx, lo que revela que dicha exención no es adecuada ni razonable.

En suma, en la actualidad no sólo no se verifica ninguna condición de competencia efectiva, sino que el GEAM mantiene su condición de AEP y, aun de serle revocada, mantendría su PSM en el sector de telecomunicaciones, por lo cual las Medidas de Preponderancia no sólo deben mantenerse sino, ante su probada ineficacia en los 2 años en que se han implementado, deben agravarse.

## 1.2 Insuficiencias en la implementación de las Ofertas de Referencia

A la par de que las Medidas de Preponderancia no han sido eficaces para lograr su cometido, el IFT implementó de forma insuficiente la herramienta de las Ofertas de Referencia, mecanismo previsto por la legislación para garantizar la transparencia y no discriminación por parte del AEP en la prestación de servicios mayoristas. En particular:

1. la publicación de la OREDA ha sido innecesariamente retrasada, en especial por una gestión insuficiente del Comité Técnico de Desagregación, que ha estado operando sin un calendario claro y sin plazos determinados;
2. el interés para la utilización de las Ofertas de Referencia ha sido muy limitado, debido a que no responden adecuadamente a las expectativas y necesidades de los actores en el sector;
3. el AEP no se aplica a sí mismo los mismos términos y condiciones que a los demás concesionarios tal y como estipulan las Medidas y las Ofertas de Referencia, lo cual es un caso flagrante de discriminación;
4. el AEP no ha mostrado ninguna intención en apoyar los objetivos de las medidas. Sigue sin ofrecer términos razonables para los servicios nuevos y existentes dificultando y limitando el uso efectivo por parte de los CS;
5. la publicación de las Ofertas de Referencia no implica automáticamente que el AEP ha cumplido con sus obligaciones;

6. el IFT no ha adoptado un rol más activo y estricto con el AEP en telecomunicaciones para obligar a que este adopte de manera efectiva las obligaciones y Medidas que le fueron impuestas.

El AEP ha argumentado en ocasiones en su defensa que numerosos concesionarios han firmado convenios para la prestación de servicios basados en las Ofertas de Referencia. Tomando como ejemplo el caso de servicios mayoristas de operadores móviles virtuales (OMV), cabe mencionar que, desde la determinación de preponderancia en marzo de 2014, Telcel ha sido obligado a prestar servicios de OMV. Sin embargo, cinco OMVs sobre la red de Telcel han sido anunciados, todos ellos con convenios firmados y disponibles públicamente. Sin embargo, no existe evidencia de que los servicios de estos OMV ya estén activos y disponibles para los usuarios. Mientras tanto, en la red de Movistar se han lanzado siete OMVs hasta la fecha, demostrando que es perfectamente posible lanzar OMVs en el mercado mexicano.

Además, AMX asegura haber lanzado un OMV, llamado Aló, del cual es propietario el mismo AMX. Tal y como figura en su página web, Aló es distribuido por las mismas tiendas de Telcel así como por los vendedores autorizados de este último. Aló, por lo tanto, puede ser considerado como una submarca de menor costo (marca 'low-cost') del mismo Telcel. Si Aló realmente operara como un OMV con un acuerdo entre sí mismo y Telcel, entonces siguiendo los principios de transparencia y no discriminación, debería utilizar la Oferta de Referencia (OR OMV) y además tendría que enviar su acuerdo al IFT para que este lo publicara en su página web para garantizar el principio de transparencia. Dado que es manifiestamente obvio que el AEP no ha operado así, estamos ante un grave caso de discriminación.

Así, creemos que lo sucedido hasta este momento ilustra claramente que el AEP han mostrado poca intención de proveer los servicios mayoristas requeridos, a pesar de haber declarado lo contrario públicamente. Un caso de esta situación se puede observar en las operaciones de OMV de Maxcom, compañía que pese a tener firmado un convenio con el AEP, sigue utilizando la red de Movistar para llevar servicios de telefonía e internet móvil a sus usuarios finales.

Además, la publicación de las Ofertas de Referencia no implica necesariamente que AMX haya cumplido con sus obligaciones como AEP. En este sentido, creemos que adicionalmente se debe demostrar el cumplimiento con los siguientes puntos. *Primero*, que las Ofertas de Referencia hayan sido publicadas, incluyendo todos los requisitos del IFT y las consideraciones de otros operadores en la industria. *Segundo*, que las Ofertas de Referencia respondan a las necesidades identificadas y sean útiles para una aplicación efectiva en el mercado. *Tercero*, que las Ofertas de Referencia sean ampliamente utilizadas y aprovechadas por concesionarios solicitantes. Y *cuarto*, que haya un claro impacto positivo en el mercado que se ve reflejado en la oportunidad de captar una cuota de mercado significativa por parte de los concesionarios solicitantes. Solo cuando todos estos puntos se cumplan, podría afirmarse que las medidas han sido exitosas.



En suma, el IFT no ha sido capaz de explotar sus nuevas responsabilidades y facultades adecuadamente para imponer la introducción de Ofertas de Referencia eficientes y efectivas con el fin de tener un interés relevante por parte de los CS y garantizar su aplicación real en un tiempo aceptable. Esperamos que el IFT considere todo el rango de opciones a su disposición de aquí en adelante para asegurar la competencia esperada cuando las medidas fueron escritas. Esto será para beneficio del sector de telecomunicaciones mexicano en su conjunto.

### **1.3 Reiterados incumplimientos del AEP que fueron denunciados al IFT**

Además de que las Medidas de Preponderancia han sido ineficaces para reducir la participación del AEP y que las Ofertas de Referencia se han implementado de forma insuficiente, también el AEP ha incurrido en múltiples, reiterados y deliberados incumplimientos de sus obligaciones. Tales incumplimientos fueron oportunamente denunciados al IFT, y demuestran la absoluta necesidad no sólo de mantener y efectivamente implementar las Medidas de Preponderancia, sino de agravarlas aun más para lograr la efectiva competencia en el sector.

### **1.4 Causas de la ineficacia de las Medidas de Preponderancia y reformas necesarias para asegurar su éxito**

Advirtiéndose la ineficacia de las Medidas de Preponderancia, la insuficiente y tardía implementación de las Ofertas de Referencia, y los reiterados incumplimientos del AEP, resulta necesario detectar las causas y discernir cuáles reformas son necesarias para que las Medidas de Preponderancia y las Ofertas de Referencia sean efectivas y exitosas. En este sentido, el análisis de las Medidas de Preponderancia, a la luz de las medidas adoptadas en la experiencia internacional, revela que:

1. en materia de trato no discriminatorio, debe establecerse explícitamente la Equivalencia de Insumos (Eol) para los CS y el AEP en cuestiones técnicas, procedimentales y comerciales;
2. en materia de transparencia, debe exigirse al AEP que implemente un Sistema Electrónico de Gestión (SEG) que permita realmente acceder a una base de datos centralizada y herramientas de gestión y reporte;
3. en materia de acceso y uso de los recursos de red, deben incluirse necesarios servicios adicionales a cargo del AEP;
4. en materia de precios, márgenes y controles contables, deben establecerse cruciales reformas adicionales; y
5. en materia de Ofertas de Referencia, debe asegurarse el carácter único, obligatorio e integral de las Ofertas de Referencia, así como que el IFT sea el único organismo para su control y actualización.

#### 1.4.1 Trato no discriminatorio: Debe establecerse explícitamente la Equivalencia de Insumos (Eol) para los CS y el AEP en cuestiones técnicas, procedimentales y comerciales

En primer lugar, en las medidas para asegurar el trato no discriminatorio, es necesario establecer explícitamente la Equivalencia de Insumos (Eol) para los CS y el AEP en cuestiones técnicas, procedimentales y comerciales.

Al respecto, el principio de **no discriminación** se impone sobre los operadores dominantes con el objetivo de dar la oportunidad a los demás CS de usar los servicios regulados de una forma equivalente al operador con PSM. Sin embargo, las Medidas de Preponderancia son insuficientes para garantizar este principio pues:

- **Suministro de información:** el operador dominante puede tener acceso a más información a través de mejores interfaces comparado con los demás CS en el sector, lo que le permite tomar decisiones desde una posición de ventaja por la asimetría en la información existente.
- **Tiempos de entrega de órdenes y solicitudes:** el operador dominante está en una posición desigual que le permite conectar a los clientes finales de los CS en un plazo mayor que a sus propios clientes minoristas si tiene recursos limitados o simplemente quiere dañar la imagen de sus competidores.
- **Calidad de servicio:** el operador dominante está en una posición desigual que le permite diferenciar entre el tráfico de sus propios clientes y el de aquellos de los demás CS. Por lo cual podría degradar la calidad de servicio provista a los CS en favor de la de sus propios clientes. Esto podría darse limitando las velocidades o degradando la confiabilidad de las conexiones.
- **Respuesta a fallas:** en caso de caídas de la red, el operador dominante está en una posición desigual que le permite aprovechar la oportunidad para priorizar la restauración del servicio a sus propios clientes minoristas, por encima de los clientes del CS. Incluso cuando existan tiempos de reparación pactados contractualmente, podría existir un trato diferenciado con distintos tiempos de reparación.
- **Desarrollo e innovación de productos:** en muchos casos el desarrollo de nuevos productos mayoristas es resultado de los planes del operador dominante para ofrecer los servicios minoristas correspondientes. Un operador dominante está en una posición desigual que le permite tener incentivos de priorizar el desarrollo de los productos que se ajusten a su propia estrategia de ventas o dar información insuficiente sobre los nuevos productos a otros operadores minoristas obteniendo una ventaja competitiva o "*first-mover advantage*".

Por esto, existe evidencia clara de que el principio de no discriminación, que se encuentra explícito en las Medidas, y que se es acorde con las mejores prácticas utilizadas internacionalmente, no ha sido adoptado ni observado por el AEP.

Por lo tanto, **es absolutamente necesario que se incluya la Equivalencia de Insumos**, para los CS y el AEP, explícitamente en las Medidas. Recomendamos que se utilice la Equivalencia de Insumos (Eol) más que la de productos (EoO), ya que el impacto será más significativo y eficaz debido a las características tan asimétricas de las posiciones competitivas de los operadores del sector mexicano. Un requerimiento para una adecuada Equivalencia de Insumos debe incluir lo siguiente:

1. **Equivalencia de Insumos Técnica:** todos los CS deben poder acceder a servicios mayoristas claramente definidos, permitiendo a los CS replicar (o incluso desarrollar otras combinaciones de) los paquetes ofrecidos por el AEP.
  - a. Cualquier nuevo producto minorista del AEP debe ir acompañado por su correspondiente producto mayorista, si este aún no existe, a fin de que pueda ser replicado el servicio minorista.
  - b. Ya que los CS necesitan tiempo para convertir los productos mayoristas en productos adecuados al mercado minorista, el AEP debe informar al IFT y a los CS de los nuevos productos mayoristas con antelación. El AEP debe también informar al IFT sobre productos minoristas –ver Equivalencia de Insumos comercial.
  
2. **Equivalencia de Insumos Procedimental:** debe existir una misma plataforma de soporte de operaciones y de negocio<sup>1</sup> (OSS/BSS<sup>2</sup> por sus siglas en inglés, que es similar al SEG propuesto en México) para todos los operadores, incluida el área minorista del AEP. El área mayorista del AEP debe alimentar este sistema para **comunicarse** con todas las partes, incluyendo el área minorista del AEP. Esto lo discutimos en mayor detalle en la siguiente sección.
  - a. El sistema también debe proveer al IFT con un sistema de auditoria para la verificación del comportamiento no-discriminatorio por parte del AEP, así como para monitorear el status y la evolución de las solicitudes de servicios mayoristas, tiempos de corrección de fallas, etc., para compararlos con los datos minoristas del AEP y así asegurar la no discriminación.
  
3. **Equivalencia de Insumos Comercial:** los precios mayoristas deben permitir que con la replicación de los paquetes se generen márgenes adecuados para un CS de tamaño razonable y razonablemente eficiente – no necesariamente de la escala del AEP.
  - a. La evaluación de los márgenes requiere que el AEP informe al regulador de nuevas ofertas con antelación.

---

<sup>1</sup> Un sistema separado para fijo y móvil puede que sea necesario para las operaciones de los diferentes AEP, sin embargo para garantizar usabilidad y eficiencia estos deben tener funciones y aspectos comunes.

<sup>2</sup> 'Operational support system' Sistema de soporte operacional y 'business support system' Sistema de soporte de negocio.

El IFT debe asegurar la adopción oportuna de la Eol y la puesta en marcha de la plataforma de equivalencia al considerar la aplicación de todas las sanciones que tiene a su disposición en caso de fallas y retrasos en la implementación de los contratos, procedimientos y sistemas.

Exigirle al AEP la Equivalencia de Insumos llevará a la igualdad de una manera más expedita que la imposición de separación funcional o estructural. Sin embargo, dados todos los retrasos que ha habido hasta la fecha, deberían existir obligaciones adicionales sobre los operadores AEP para demostrar que estos están cumpliendo con el principio de no discriminación.

En suma, por ahora, la Equivalencia de Insumos estricta es una opción viable ya que es la más expedita para proveer los servicios mayoristas en forma no discriminatoria. Sin embargo, si el AEP mantiene su política activa de obstrucción ilegal a la utilización efectiva de los servicios mayoristas regulados en detrimento de la competencia efectiva en el mercado, el IFT debe contemplar la implementación de la separación funcional o estructural en paralelo, en aras de no perder tiempo valioso si el régimen de Equivalencia de Insumos no es suficiente para incentivar correctamente al AEP.

#### **1.4.2 Transparencia: Debe exigirse al AEP que implemente un Sistema Electrónico de Gestión (SEG) que permita acceder a una base de datos centralizada y herramientas de gestión y reporte**

En segundo lugar, en las medidas para asegurar la transparencia en la actuación del AEP, es necesario que se exija al AEP que, de conformidad con las normas aplicables, implemente un Sistema Electrónico de Gestión (SEG) que permita acceder a una base de datos centralizada y herramientas de gestión y reporte.

Al respecto, el principio de transparencia se impone sobre los operadores dominantes (en el caso de México, AEP) para que estos hagan disponible toda la información necesaria en relación a los servicios de interconexión y acceso. La transparencia de la información por parte del AEP para con los CS y el regulador debe ser garantizada. Además, gran parte de dicha información debe ser del dominio público, lo cual es a menudo el caso con las Ofertas de Referencia de otros países como aquellos que se rigen por el Marco Común de las Comunicaciones Electrónicas de la Comisión Europea.

En línea con las mejores prácticas internacionales adoptadas en Europa, la herramienta principal en la puesta en práctica del principio de transparencia, el SEG – Sistema Electrónico de Gestión – en México debería permitir a los CS, al AEP y al IFT el acceso a una base de datos centralizada y una herramienta de gestión y reportes. En la siguiente figura mostramos esta herramienta de manera esquemática.



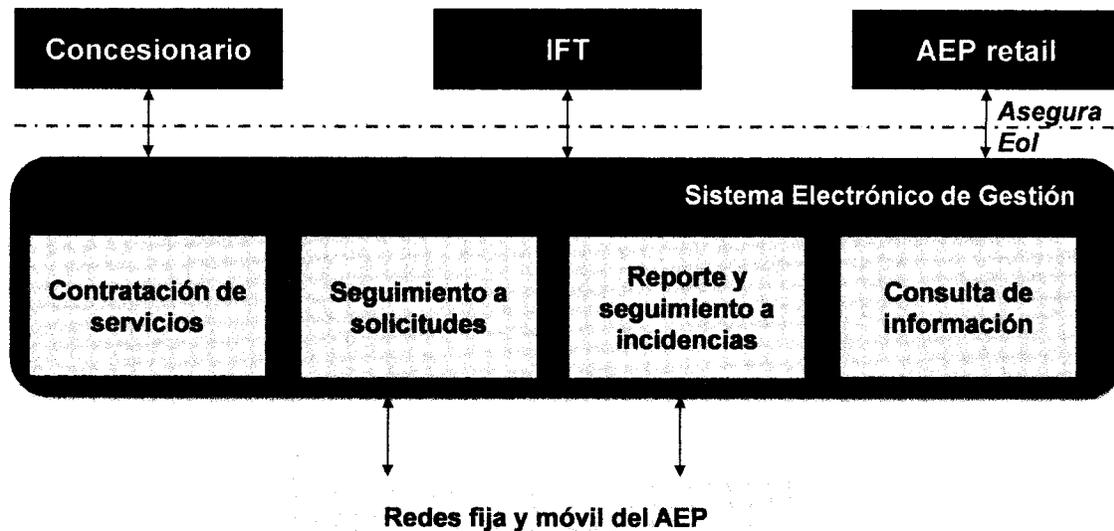


Figura 1.2: SEG y usuarios del SEG [Fuente: elaboración propia, 2016]

Esto aseguraría que los principios de transparencia y no discriminación puedan ser monitoreados de acuerdo con la Equivalencia de Insumos (Eol) discutida anteriormente. Una vez en marcha, el sistema debe:

- permitir la solicitud de servicios y la modificación y cancelación las mismas;
- ser una interfaz de gestión de fallas y reparaciones;
- hacer el seguimiento de KPI<sup>3</sup> relacionados con estas actividades, como por ejemplo el tiempo de instalación, tiempo de reparación de fallas, etc.;
- permitir al IFT identificar fácilmente el comportamiento discriminatorio:
  - auditando los cambios en suscriptores del AEP en comparación con los pedidos mayoristas;
  - comparando indicadores de desempeño por cada operador, incluyendo al AEP.

Dados todos los beneficios que traería un SEG bien diseñado, es imperativo que el IFT se responsabilice de los tiempos de ejecución y la exitosa implementación del SEG, mediante:

- especificaciones realistas y una implementación por fases que puedan satisfacer las necesidades de los concesionarios solicitantes;
- el aseguramiento de la entrega y que las fallas sean castigadas apropiadamente;
- la obligación de que los operadores del AEP estén sujetos a los mismos sistemas y procesos que los CS están obligados a usar.

En definitiva, el IFT debe imponer plazos de implementación mucho más ambiciosos al AEP para tener la plataforma Eol (también llamada SEG) lista y funcional. Estimamos que

<sup>3</sup> Key performance indicators, (Indicadores claves de rendimiento.)

debería estar operativa en 6 meses. Si el AEP no cumpliera con el plazo, deberían imponérsele penalidades de acuerdo a la gravedad del incumplimiento.

Sin embargo, en el muy corto plazo, una solución temporal es también necesaria. Tanto procesos como sistemas temporales deben ser acordados para asegurar que los CS tengan acceso a la mejor información disponible y los mejores procesos posibles en este momento. Al mismo tiempo, los AEP deben adoptar los mismos procesos que los CS, usar los mismos sistemas temporales que los CS y ser auditados en el cumplimiento de estas obligaciones.

#### **1.4.3 Acceso y uso de los recursos de red: Deben incluirse servicios adicionales a cargo del AEP relativos al acceso y uso de los recursos de red**

En tercer lugar, para asegurar el acceso y uso de los recursos de red por los CS, es necesario exigir al AEP que preste servicios adicionales al respecto, a saber:

1. introducción del servicio de arrendamiento de línea telefónica;
2. introducción del servicio de originación de llamada;
3. introducción del servicio de fibra oscura;
4. introducción del servicio de derechos de vía;
5. garantizar el acceso a la infraestructura pasiva en los edificios;
6. combinar los productos SAIB (Servicio de Acceso Indirecto al Bucle Local) y SCyD (Servicio de Concentración y Distribución) de tal manera que, entre otras cosas, se garantice la calidad y diferenciación de servicio y se evite el estrechamiento de márgenes;
7. potencialmente la obligación de desplegar más de una fibra por hogar en sus despliegues FTTH y poner las fibras adicionales a disposición de los CS;
8. productos mayoristas NGA (Redes de Acceso de Próxima Generación – *Next Generation Access Networks* en inglés) con priorización de tráfico, específicamente:
  - SAIB mejorado;
  - VULA (Acceso Local Desagregado Virtualmente o *Virtual Unbundled Local Access* en inglés);
9. servicios de voz sobre redes NGA;
10. cambiar la estructura de los servicios de enlaces dedicados de tal manera que se presten dos servicios: un enlace del PoP (Punto de Presencia – *Point of Presence* en inglés) del operador a la central del AEP más cercana y otro de capacidad en la red del AEP entre la central mencionada y la central de entrega en el otro extremos del enlace;
11. permitir diferentes casos de negocio para los OMV, en particular, poder comprar módulos de minutos, MB (MegaBytes) de datos y SMS, acceder a descuentos por volumen y poder rentar capacidad de la red móvil del AEP (p.ej. el 10% o el 15% de la capacidad de la red).

Adicionalmente, la exención de dos años para los nuevos despliegues en fibra debe ser eliminada de la Cláusula Tercera transitoria, del Anexo 3 de las Medidas de Preponderancia.

Al respecto, cabe señalar que, para fomentar la competencia, en áreas donde puede ser técnica o económicamente difícil que esta exista, se puede imponer a los operadores una obligación de acceso a activos de red específicos. Esta obligación impuesta al AEP debe ser concebida en beneficio de los usuarios finales en el sector con el fin de generar competencia sostenible.

Las Medidas de Preponderancia actualmente imponen una serie de servicios a prestar, pero no incluyen los mencionados en la lista precedente, que son de una importancia central para el normal desarrollo de la competencia en el sector. Por ello, debe imponerse al AEP la obligación de prestar tales servicios.

Además, antes de añadir los nuevos servicios propuestos a las Ofertas de Referencia, el IFT debería revisar las definiciones propuestas por el AEP y consultarlas con los demás actores interesados. Sin embargo, los Comités Técnicos en México (como por ejemplo el responsable por el servicio de desagregación) no han sido exitosos debido a la asimetría en conocimiento y experiencia entre el AEP y los CS, y en consecuencia han servido para ralentizar el proceso de implementación. En ese sentido, no podemos recomendar este tipo de enfoque, pero estamos abiertos a él si el IFT establece reglas claras y estrictas que garanticen su éxito en el futuro.

#### **1.4.4 Precios, márgenes y controles contables: Deben establecerse cruciales reformas en materia de controles de precios, márgenes y contabilidad**

En cuarto lugar, deben establecerse cruciales reformas en materia de controles de precios, márgenes y contabilidad, a saber:

1. deben establecerse múltiples reformas para garantizar la publicidad, control y razonabilidad de los precios;
2. debe asegurarse que los CS puedan alcanzar márgenes razonables mediante la utilización de productos mayoristas asumiendo un operador razonablemente eficiente; y
3. deben exigirse mayores detalles e información en la contabilidad del AEP.

Al respecto, en la Unión Europea, las Autoridades Regulatorias Nacionales (ARN), establecen un número de requerimientos relacionados con precio y contabilidad que pueden ser considerados como mejores prácticas y que deben implementarse. Hemos resumido estas a continuación:

- **Revisión de precios:** los precios deben ser públicos. Cuando sea requerido, estos deben ser orientados a costos. Así mismo, los precios deben ser desagregados en sus componentes básicos
- **Revisión de márgenes:** los precios mayoristas deben ser revisados en el contexto de los precios minoristas para asegurar que no se dé un estrechamiento de márgenes. La naturaleza dinámica de los precios minoristas y las promociones pueden requerir reglas para restringir comportamientos anticompetitivos en el corto, medio y largo plazo.

- **Controles contables:** la separación contable y la obligación de llevar una contabilidad de costos precisa y detallada, son medidas ampliamente utilizadas como obligaciones de los operadores dominantes para entender cómo sus productos son financieramente viables y justificar, en parte, la revisión de precios. Estos controles contables son muy útiles para detectar subsidios cruzados y precios anticompetitivos.

Revisión de precios: Deben establecerse múltiples reformas para garantizar la publicidad, control y razonabilidad de los precios

En primer lugar, para asegurar la publicidad, control y razonabilidad de los precios, deben establecerse las siguientes reformas:

1. *Publicación de precios* La publicación de las Ofertas de Referencia era el momento idóneo para publicar precios ex-ante, desafortunadamente la oportunidad se ha perdido.

El artículo 267 de la LFTR en su numeral II señala la necesidad de la desagregación de los precios para permitir la replicabilidad de los paquetes de AMX.

*"[...] a) Deberá someter junto con la solicitud de autorización de las tarifas al público, los paquetes comerciales, promociones y descuentos, y desagregar el precio de cada servicio. No se podrá comercializar o publicitar los servicios en medios de comunicación, sin la previa autorización del Instituto.*

*El Instituto deberá asegurarse que las tarifas al público puedan ser replicables por el resto de los concesionarios. Para tal efecto, el Instituto deberá elaborar y hacer público el dictamen de autorización de las tarifas. Dicho dictamen deberá analizar los costos que imputa el agente económico preponderante al resto de los concesionarios y los que se aplica a sí mismo, a fin de evitar que la propuesta comercial tenga como objeto o efecto desplazar a sus competidores; [...]"*

El IFT tiene que cumplir con la LFTR a la mayor brevedad y obligar al AEP en telecomunicaciones a desagregar los servicios componentes de cada paquete comercial, promoción y descuento que presente de tal manera que los CS puedan replicar dichos servicios componentes. Por otro lado, las tarifas de los servicios componentes deben ser tales que la replicación de los servicios por parte de los CS sea razonablemente rentable y exista estrechamiento de márgenes.

2. *Metodología de costos evitados –* La metodología de costos evitados debe basarse en un “operador razonablemente eficiente” o REO antes que en un “operador

*escala eficiente* igualmente eficiente” o EEO. Si no es posible hacerlo con un REO debido a falta de información, debe utilizarse un EEO ajustado.

3. *Control de costos como un descuento sobre precios minorista* El IFT debe intervenir cuando las promociones o descuentos llevan a que los precios mayoristas calculados en base a costos evitados sean económicamente inviables. Esto puede hacerse a través de:

- Análisis ex-ante y ex-post del estrechamiento de márgenes.
- Revisión de las cuentas regulatorias y la validación de los cálculos de costos evitados.
- Requerir pre-notificaciones y pre-aprobación del IFT de todas las tarifas, promociones y descuentos. El IFT deberá asegurarse que estas no impliquen un estrechamiento de márgenes.

4. *Revisión de precios del servicio SAIB y SCYD* Si el SCyD es provisto por el AEP sobre una red backhaul diferente a su propia red, el desempeño de la red SCyD debe ser por lo menos igual de eficiente en términos de KPIs que si se prestara sobre la red del AEP. El costo del servicio debe reconocer el uso combinado de las dos redes para reflejar las economías de escala del AEP.

5. *Revisión de precios para enlaces dedicados* Recomendamos una metodología “cost plus” para el cálculo de la tarifas de enlaces dedicados mayoristas con el fin de eliminar los problemas de transparencia que tiene con respecto a los precios minoristas utilizados actualmente como base bajo la metodología de “retail minus”. El AEP podría recuperar sus costos así como una prima de inversión equivalente a su costo de capital promedio ponderado sobre los activos que está utilizando para prestar los servicios en cuestión. Contrario a lo que ocurre con la metodología de “retail minus” actual, el enfoque propuesto garantiza que los precios están orientados a costos.

6. *Revisión de precios en servicios para OMVs* El IFT debe mencionar explícitamente en las Medidas de Preponderancia correspondientes que se permiten relaciones entre el OMV y el AEP de forma que el primero, al menos, pueda comprar los servicios por unidad de tráfico, por módulos, con descuentos por volumen o por capacidad de red. Estimamos que la metodología idónea para formar los precios de un acuerdo de capacidad sería “cost plus”, es decir, se estimarían los costos de capacidad del AEP y se le añadiría un margen mayorista razonable.

Revisión de márgenes: Debe asegurarse que los CS pueden alcanzar márgenes razonables mediante la utilización de productos mayoristas asumiendo un operador razonablemente eficiente

En segundo lugar, debe asegurarse que los CS pueden alcanzar márgenes razonables mediante la utilización de productos mayoristas asumiendo un operador razonablemente eficiente. Esto evitaría los casos manifiestos de estrechamiento de márgenes y márgenes negativos en algunos de los servicios mayoristas regulados del AEP. En el cuerpo de este reporte se encuentran más datos al respecto. Específicamente, deben implementarse las siguientes reformas:

1. *Notificación de cambios* Los productos nuevos o modificados, incluyendo cambios de tarifas, descuentos o promociones deben ser notificadas con 3 meses de antelación, para la aprobación del IFT.
2. *Pruebas de estrechamiento de márgenes ex-ante* El IFT debe realizar pruebas de estrechamiento de márgenes ex ante, para asegurar que los productos minoristas sean replicables por un CS razonablemente eficiente.
3. *Notificación de lanzamientos* Si el AEP va a lanzar un producto nuevo o modificado, el IFT debe ser notificado con 3 meses de antelación ya que se necesita tiempo en los compases iniciales de este tipo de regulación para que el IFT afine y engrase su metodología y herramientas.
4. *Evaluación de ofertas ex-post* Adicionalmente, el IFT deberá evaluar y revisar las ofertas de forma ex-post (por iniciativa propia o por una queja de un CS) para asegurar que las actividades del AEP no han llevado a un estrechamiento de márgenes.

En la siguiente tabla recomendamos un **diseño razonable de opciones para pruebas de estrechamiento de márgenes ex-ante y ex-post**. Para tener suficiente información y llevar a cabo pruebas de estrechamiento de márgenes en forma regular, el IFT puede necesitar más información contable de los CS, además de la preceptiva del AEP. Sin embargo, se debe reconocer que tales actividades pueden ser una carga pesada para los operadores pequeños por lo que es necesario encontrar un equilibrio para introducir este tipo de análisis. Por lo tanto, en el corto plazo, la información puede ser recogida como un solo proyecto, antes de establecer un procedimiento formal para la entrega regular de información por parte de los CS.

Categoría	Aprobación ex-ante de tarifas	Revisión ex-post
<b>Proactivo y retroactivo</b>	Proactivo	Retroactivo
<b>Eficiencia del CS</b>	REO – refleja una escala realista	
<b>Costos relevantes</b>	Costos promedios totales – refleja el operador real y es factible disponer	

Categoría	Aprobación ex-ante de tarifas de datos al respecto	Revisión ex-post
<b>Estático y dinámico</b>	<p>Dinámico</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• los costos de adquisición pueden ser amortizados en la vida útil del cliente</li> <li>• explícitamente, los costos de adquisición e instalación (incluyendo costos de equipos y pagos al operador mayorista) se recuperan sobre un supuesto realista de vida útil del cliente o se pasan como one-off al CS</li> </ul>	<p>Estático:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión del periodo cuando el producto de interés ha sido ofertado</li> <li>•</li> </ul>
<b>Producto único y portafolio</b>	Portafolio – Todos los productos que son aprobados deben ser revisados.	Interés por un solo producto o unos cuantos.
<b>Costos e ingresos estrictos y extendidos.</b>	Estrictos, a no ser que exista un subsidio cruzado obvio o un abuso de escala dominante por parte del AEP	En retrospectiva, puede ser razonable evaluar si la venta cruzada, los subsidios cruzados u otras actividades suponen una desventaja injusta para el AEP.

Figura 1.3: Opciones recomendadas de pruebas de estrechamiento de márgenes ex-ante y ex-post [Fuente: elaboración propia, 2016]

Controles contables: Deben exigirse mayores detalles e información en la contabilidad del AEP

En tercer lugar, deben exigirse mayores detalles e información en la contabilidad del AEP. Con base en nuestro entendimiento del uso de datos de **separación de cuentas** en proyectos de costeo, creemos que el nivel de detalle requerido al AEP es insuficiente. Consideramos que como parte de la revisión de Medidas de Preponderancia, se deben actualizar los requerimientos exigidos a los operadores AEP (tanto fijos como móviles) en su manual contable. Como mínimo, se deberían incorporar los siguientes cambios:

- 1. Separación de servicios** Separación de servicios del área minorista del AEP y servicios mayoristas ofrecidos a los CS y a la propia área minorista del AEP, para volúmenes reportados de servicio y datos contables.

  - Los servicios de los concesionarios solicitantes deben separarse por servicio mayorista (por ejemplo, la separación de líneas fija podría incluir: AEP-minorista, reventa, WLR verdadero, SAIB (línea de voz sin PSTN), LLU, SLU)
- 2. Nivel de detalle de los costos** Se debe requerir un mayor nivel de detalle para costos minoristas, de red y comunes. Se debe proveer el nivel de detalle necesario para dar soporte a los análisis de modelos de costos, de tal

manera que las categorías obligatorias incluyan las utilizadas en los modelos.

*3. Auditoría de los modelos de costos del AEP*

El IFT debe requerir una auditoría de los modelos de costos del AEP. Esta revisión debe asegurar que los datos de ingresos y costos reconcilien con las cuentas auditadas, los volúmenes coincidan con información del sector y las reglas de asignación sean razonables. La puesta en marcha del SEG debe dar un soporte adecuado a este proceso.

- la separación de cuentas sea auditada de manera independiente y que las reglas de asignación sean públicas.
- Específicamente, el formato del modelo de separación de cuentas de costos debería contener todas las fórmulas y "drivers" de asignación para que el flujo del modelo sea fácil de seguir.
- Creemos que al adoptar estos puntos aumentará la confianza en los reportes de separación contable en el futuro.

*4. Reglas de separación de cuentas*

En adelante, las reglas de separación de cuentas deben evolucionar para reflejar los nuevos servicios y cambios en la arquitectura de red. Esperaríamos que la separación de redes de cobre y de fibra sea de gran importancia al migrar de las redes actuales a redes NGA.

*5. Formato de presentación de datos*

Todos los datos provistos al IFT deberán estar en formato legible<sup>4</sup>, o al menos como un anexo a documentos certificados.

Para operadores distintos al AEP, los requerimientos de reporte no deberán hacerse tan estrictos como para el AEP. Normalmente, los requerimientos deberían estar alineados con los reportes de mercado del IFT. Es decir, los datos de suscriptores, ingresos y utilidades que el IFT desee seguir y posiblemente publicar.

Sin embargo, como se explica en este documento, es necesario modelar los costos minoristas evitables de un "operador razonablemente eficiente". Para estos casos, en el corto plazo, el IFT debería, a través de un único proyecto, requerir la información necesaria para el desarrollo de modelos de estrechamiento de márgenes. La formalización de un proceso periódico de solicitud y recogida de datos podrá ser realizada en el mediano plazo.

---

<sup>4</sup> Formato para lectura por máquina

**1.4.5 Ofertas de Referencia: Debe asegurarse el carácter único, obligatorio e integral de las Ofertas de Referencia, así como que el IFT sea el único organismo para su control y actualización**

Finalmente, y en paralelo con la experiencia en el derecho comparado y en especial en la Unión Europea, debe asegurarse el carácter único, obligatorio e integral de las Ofertas de Referencia, así como que el IFT sea el único organismo para su control y actualización.

A este respecto, puede utilizarse como referencia la experiencia de la Unión Europea, en la que en los más de 20 años<sup>5</sup> que se llevan utilizando Ofertas de Referencia en el marco regulatorio de las Comunicaciones Electrónicas, las ARNs (Autoridades Regulatorias Nacionales) han aplicado, en términos generales, las prescripciones de la Directiva de Acceso siguiendo una serie de prácticas. Nos centramos a continuación en dichas prácticas en torno a los dos siguientes puntos:

- el rol de la ARN con respecto a las Ofertas de Referencia;
- características principales de las Ofertas de Referencia.

*El rol de la ARN con respecto a las Ofertas de Referencia en la Unión Europea*

La ARN de un país cuyo mercado de comunicaciones electrónicas se rige por el Marco Común de la Unión Europea, tiene los siguientes roles:

- es el organismo que detenta la autoridad sobre la Oferta de Referencia;
- es la única entidad encargada de determinar los cambios tanto técnicos como comerciales de la Oferta de Referencia;
- es el organismo que realiza las auditorías necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas en la Oferta de Referencia.

Con respecto al primer punto, **las ARNs son las entidades estatales que detentan la autoridad sobre las Ofertas de Referencia y así debería ser de manera efectiva en México con el IFT.** Es decir, las ARNs y el IFT es una más, impone todas las condiciones necesarias a los operadores con PSM para la efectiva prestación de los servicios mayoristas regulados incluidos en las Ofertas de Referencia.

Con respecto a los **cambios en las Ofertas de Referencia**, las ARNs son las entidades estatales encargadas de decidir el contenido y todos los detalles de las Ofertas de Referencia, así como de realizar los cambios necesarios en todos los aspectos relevantes

<sup>5</sup> La serie de 20 Directivas anteriores al reordenamiento del año 2002, y que datan de los años 90, ya incluían, en algunos casos la obligación de presentar Ofertas de Referencia. Esta serie de Directivas es la siguiente: Services Directive (90/388/EEC), extended to: Satellite (94/46/EC), Cable (95/51/EC), Mobile (96/2/EC), Full competition (96/19/EC), and Cable ownership (1999/64/EC). ONP Framework Directive (90/387/EEC amended by 97/51/EC), Licensing Directive (97/13/EC), GSM Directive (87/372/EEC), ERMES Directive (90/544/EC), DECT Directive (91/287/EEC), S-PCS Decision (97/710/EC), UMTS Decision (99/128/EC), European Emergency Number Decision (91/396/EC), International Access Code Decision (92/264/EEC), ONP leased lines Directive, (92/44/EEC amended by 97/51/EC), TV standards Directive (95/47/EC), Interconnection Directive (97/33/ EC amended by 98/61/EC), Voice telephony Directive (98/10/EC), Telecoms data protection Directive (97/66/EC)

de las mismas. De esta manera, las ARNs se asegura de que los cambios que se realicen en las Ofertas de Referencia sean justificados y razonables, así como que se realicen en el momento en que se consideren necesarios. **Si bien el IFT, en nuestro entendimiento está facultado para operar de la misma manera que las ARNs europeas con respecto a los cambios en las OR del AEP, no ha asumido el rol de manera efectiva, lo cual opinamos que debe hacer con la mayor prontitud**

Con respecto al último punto, las ARNs son las encargadas de **velar por el cumplimiento efectivo de los remedios y obligaciones impuestos a los operadores con PSM**. Las ARNs europeas, típicamente, llevan a cabo estas tareas de manera periódica o bajo demanda de los actores de mercado si así lo solicitan. Hasta ahora, **si bien el IFT en México tiene la misma autoridad y competencias que sus homólogos europeas, no ha llevado a cabo esta función de manera efectiva.**

Si bien el marco regulatorio de preponderancia mexicano **faculta al IFT a realizar verificaciones de cumplimiento**, tras más dos años del establecimiento de las Medidas de Preponderancia y de la mayoría de las Ofertas de Referencia, el IFT acaba de publicar en el Registro Público de Concesiones sus análisis trimestrales de cumplimiento de Medidas por parte del AEP en el sector de telecomunicaciones.

#### *Características principales de las Ofertas de Referencia en la Unión Europea*

El largo periodo de utilización, refinamiento y mejora de las Ofertas de Referencia y su aplicación práctica ha permitido crear una serie de mejores prácticas. Creemos que estas mejores prácticas (y lecciones aprendidas) pueden resultar muy útiles en el caso mexicano y coadyuvar a que las Ofertas de Referencia impuestas al AEP se utilicen de manera efectiva y contribuyan a una mejora sostenible de la competencia en el sector de telecomunicaciones mexicano.

En esta sección nos centramos en cuatro aspectos fundamentales que definen las ofertas de Referencia en el marco común de las Comunicaciones Electrónicas de la Unión Europea:

- la Oferta de Referencia es el contrato único entre el operador con PSM y los solicitantes de acceso;
- la relación entre las Ofertas de Referencia y los contratos o convenios;
- la inclusión en la Oferta de Referencia de todos los términos y condiciones necesarios para la utilización de los servicios.

En el marco regulatorio común del mercado de las comunicaciones electrónicas de la Unión Europea, **la Oferta de Referencia es el documento único para todas las partes, el cual rige todas las relaciones técnicas, comerciales y jurídicas entre dichas partes para un conjunto de servicios mayoristas de un mercado relevante**. En aquellas (muy raras) ocasiones en las que se pueda permitir variaciones acordadas entre los participantes, estas variaciones solo son válidas si son refrendadas por la ARN e incorporadas a la Oferta de

Referencia, aplicables de manera no discriminatoria a todas las partes y redundan en un beneficio explícito para la competencia en el mercado. Consideramos que **un marco regulatorio similar sería muy útil en México para evitar posibles tratos discriminatorios y abusos de posición dominante por parte del AEP.**

Las Ofertas de Referencia en la Unión Europea no son documentos que sirvan de plantilla para que el operador con PSM y los solicitantes de acceso realicen un contrato. Bien al contrario, y adaptando el texto de la CMT española: **“La Oferta de Referencia es un contrato de adhesión que se perfecciona por la simple aceptación de sus términos por parte de los operadores interesados”.** Consideramos que **un marco regulatorio similar sería muy útil en México para evitar posibles tratos discriminatorios y mejorar la transparencia.**

Finalmente, las Ofertas de Referencia en el marco común de la regulación de los mercados de comunicaciones electrónicas **contienen todos los elementos necesarios, tanto técnicos como comerciales, incluyendo precios, para que los solicitantes de acceso puedan utilizar de manera efectiva, no discriminatoria, y con la mayor certidumbre posible los servicios mayoristas regulados** al operador con PSM. Creemos que **el IFT debería asegurarse de que las Ofertas de Referencia del AEP en telecomunicaciones contuvieran todos los elementos necesarios para su utilización efectiva incluyendo precios, SLAs, SLGs y KPIs relevantes para todos y cada uno de los servicios, y penalidades asociadas al incumplimiento de los SLAs, SLGs y KPIs de manera que supongan un incentivo para que el AEP cumpla dichos SLAs, SLGs y KPIs.**

#### Reformas necesarias

Tras el análisis de los aspectos principales de la Ofertas de Referencia en la Unión Europea realizado en los apartados anteriores de esta sección, señalamos a continuación una serie de reformas necesarias para asegurar y fortalecer el marco regulatorio de las Ofertas de Referencia como herramienta eficaz en la imposición efectiva de obligaciones al AEP en telecomunicaciones.

Las reformas necesarias implican que el IFT cree un anexo específico de medidas asimétricas de preponderancia que defina claramente los principios que guían de manera general el marco de las Ofertas de Referencia. Estos principios serían los siguientes:

1. la Oferta de Referencia **es el documento único que rige todos los aspectos de las relaciones técnicas, comerciales y jurídicas entre el AEP y los concesionarios solicitantes** para los servicios regulados pertinentes. Todo acuerdo diferente entre el AEP y cualquier concesionario solicitante que no se atenga o adhiera a lo establecido en la Oferta de Referencia o hubiera sido refrendado por el IFT (ver punto inmediatamente siguiente) sería considerado discriminatorio y por lo tanto prohibido;

2. las Ofertas de Referencia **mantienen su validez mientras no se actualicen** o realicen cambios en ellas. Dichos cambios podrían realizarse de acuerdo a los siguientes procesos para dotar de mayor flexibilidad a lo que debe ser un documento vivo que se adapte a los cambios del mercado:
  - o el IFT decide realizar una revisión general cada cierto tiempo o iniciar *motu proprio* una revisión para, consultando con la industria, realizar adaptaciones a las Ofertas de Referencia para adecuarlas a las evoluciones del mercado; y
  - o el AEP o un concesionario solicitante pide al IFT que resuelva cualquier asunto de carácter técnico o comercial y, tras un análisis detallado y consulta con la industria, el Instituto llega a la conclusión de que la Oferta de Referencia debe ser actualizada;
3. el IFT es el **único organismo que controla las Ofertas de Referencia y realiza los cambios en ella que considere pertinentes**. Las Ofertas que se revisaran siguiendo los procesos descritos en el punto anterior, serían las vigentes en el momento en que se realice su revisión. Es decir, el AEP no presentaría nuevas versiones de las Ofertas de Referencia al IFT, sino que el AEP sería una parte, la cual podría solicitar cambios al IFT en igualdad de condiciones con los demás concesionarios;
4. el IFT sería el **único órgano encargado de realizar las auditorías y seguimiento necesario al cumplimiento de lo establecido en las Ofertas de Referencia**. A este efecto sugerimos que el IFT dedique un equipo de manera específica a que proactivamente vigilen el cumplimiento de todas las obligaciones, reporten de manera mensual el progreso y las medidas a tomar por parte del Instituto para su efectivo cumplimiento;
5. el convenio dentro de la Oferta de Referencia se limita a establecer las condiciones legales, civiles y mercantiles relevantes y, simplemente haría referencia al resto de secciones o anexos de la Oferta de Referencia en los que se especifican los precios, condiciones técnicas, SLAs, etc. De esta manera, el resto de componentes de las Ofertas de Referencia pueden ser adaptados, actualizados y ajustados por el IFT sin necesidad de firmar un nuevo contrato. Es decir, los concesionarios solicitantes simplemente, siguiendo el modelo de la Unión Europea, se adherirían a la Oferta de Referencia. En cualquier caso, **el convenio o cualquier condición incluida en él generalmente no interferiría ni limitaría las obligaciones regulatorias en materia de telecomunicaciones impuestas al AEP en dichas Oferta de Referencia**; y
6. las **Ofertas de Referencia incluyen todos los elementos técnicos, comerciales y legales necesarios** para la efectiva prestación de los servicios, incluidos los precios y tarifas de los servicios regulados.



## 1.5 Otras reformas necesarias para asegurar el éxito de las Medidas de Preponderancia

Para concluir, en la última sección consideramos otras reformas necesarias para otorgar eficacia a las Medidas de Preponderancia, en relación a aspectos detallados de las obligaciones impuestas al AEP o de lecciones aprendidas tras la revisión e intento de utilización de las Ofertas de Referencia. Ello, con relación a: (i) enlaces dedicados; (ii) acceso y uso compartido de infraestructura pasiva (fija); (iii) usuario visitante; y (iv) operadores móviles virtuales.

Con respecto a enlaces dedicados:

1. debe obligarse al AEP a determinar una política de descuentos imparcial y disponible para todos los CS;
2. deben agravarse las penalidades por incumplimiento con los niveles de calidad de servicio, pues actualmente son ínfimas.

Con respecto a los servicios regulados de acceso y uso compartido de la infraestructura pasiva:

1. debe establecerse explícitamente el criterio *first come, first served* para atender las solicitudes de acceso;
2. debe prohibirse al AEP cobrar tarifas por mantenimiento cuando éste se deba a ineficacias causadas por el mismo AEP;
3. debe establecerse una estructura de precios más simplificada y fácil de aplicar, independiente de los elementos menores;
4. deben preverse reglas explícitas para el cobro por compartición de nuevas obras civiles
5. debe obligarse al AEP a permitir la subconductación;
6. debe incluirse explícitamente a la fibra oscura como parte de la infraestructura pasiva.

Con respecto al usuario visitante:

1. debe establecerse un proceso conjunto entre el AEP y el CS para gestionar los problemas de interferencia;
2. debe mejorarse el proceso para la resolución de las incidencias.

Con respecto a operadores móviles virtuales:

1. debe establecerse un proceso conjunto entre el AEP y el CS para gestionar los problemas de interferencia;
2. debe establecerse explícitamente que el AEP debe proporcionar el servicio siempre que sea solicitado;
3. debe garantizarse a los CS la posibilidad de adquirir terminales al mismo costo unitario que el AEP.

## 2 Introducción

El Grupo Televisa presenta su respuesta al proceso de consulta pública con respecto a la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al AEP en el sector de telecomunicaciones y publicada a través de la página web del IFT el 7 de abril de 2016.

El presente informe se centra en los comentarios y recomendaciones de posibles modificaciones, supresiones o adiciones por parte de Grupo Televisa sobre las Medidas de Preponderancia asimétricas impuestas por el IFT al Grupo América Móvil en el sector de telecomunicaciones.

El resto del presente informe está estructurado como sigue:

- La Sección 3 incluye una revisión de la situación actual mirando las bases para determinar el estatus de preponderancia y destacando la ineficacia de las Medidas de Preponderancia adoptadas hasta la fecha;
- La Sección 4 presenta el impacto que han tenido las medidas y los instrumentos actuales para fomentar la competencia efectiva en el sector y las insuficiencias que se han encontrado en la implementación de las Ofertas de Referencia;
- La Sección 5 resume los incumplimientos del AEP que fueron denunciados por el Grupo Televisa al IFT;
- La Sección 6 revisa en detalle las causas de la ineficiencia de las Medidas de Preponderancia y propone las reformas necesarias para asegurar su éxito;
- La Sección 7 expone otras reformas necesarias para asegurar el éxito de las Medidas de Preponderancia.



### 3 Ineficacia de las Medidas de Preponderancia adoptadas a la fecha

Lo primero que debe analizarse, para determinar si las Medidas de Preponderancia deben ser revisadas, es si éstas han logrado su objetivo, a saber, si han generado condiciones de competencia efectiva en los mercados de telecomunicaciones o si, al menos, han contribuido a reducir las participaciones del AEP, según las mediciones correspondientes. A tales efectos, en esta sección presentamos el marco legal y los diversos mercados analizados por el IFT al evaluar la situación de preponderancia de un Grupo de Interés Económico, tal como lo planteó en la Resolución P/IFT/EXT/060314/76, "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 –conjuntamente, Grupo Económico América Móvil o GEAM– en el sector de telecomunicaciones y le impone las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia" del 31 de marzo de 2014.

Como se verá: (i) no existen datos consistentes para evaluar la evolución de la preponderancia del AEP antes y después de la adopción de las Medidas de Preponderancia, por lo cual éstas deben mantenerse hasta que tales datos consistentes permitan una evaluación metodológicamente válida; (ii) incluso utilizando los inconsistentes datos disponibles, el AEP mantiene su condición de preponderante dos años después de implementadas las Medidas de Preponderancia, lo que ratifica que éstas no han sido eficaces; (iii) incluso en caso de eliminación de la declaración de preponderancia, las Medidas de Preponderancia deberían mantenerse, porque el AEP mantendría poder sustancial de mercado y no existirían condiciones de competencia efectiva.

#### 3.1 **Imposibilidad metodológica de evaluar la preponderancia: No existen datos consistentes para evaluar la evolución de la preponderancia del AEP**

Lo primero que hay que destacar es que no existen datos consistentes preparados por el IFT para evaluar la evolución de la preponderancia del AEP y por ende evaluar la eficacia de las Medidas de Preponderancia de forma metodológicamente válida. Al respecto, nos hemos encontrado con el hecho de que el IFT no ha provisto datos consistentes y fundamentados del sector de telecomunicaciones en los últimos años. En efecto, el IFT:

- no ha publicado datos consistentes para los últimos 3 o más años para poder tener una imagen fidedigna del sector y poder identificar tendencias de mercado;
- cuando ha provisto nuevos conjuntos de datos o revisiones de los publicados con anterioridad, no ha facilitado datos anteriores a 2014 que sean consistentes con los

publicados para 2014 en adelante, lo cual lleva a inconsistencias al visualizar los datos en horizontes de tiempo más largos;

- existen inconsistencias graves no explicadas entre los datos publicados por la industria en sus reportes y los publicados por el IFT de manera trimestral.

Para demostrar esto, se expondrán a continuación los criterios para tal determinación y se analizarán uno a uno los datos disponibles para cada uno de los mercados.

### 3.1.1 Criterios para la determinación de preponderancia de un operador y fuentes utilizadas

El Capítulo XII de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) indica las pautas para determinar la existencia o no de un AEP y la regulación específica aplicable a dicho Agente. En particular, el artículo 262 de la LFTR señala:

*“Para efectos de lo dispuesto en esta Ley, se considerará como agente económico preponderante, en razón de su participación nacional en la prestación de los servicios de radiodifusión o telecomunicaciones, a cualquiera que cuente, directa o indirectamente, con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, suscriptores, audiencia, por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas, de acuerdo con los datos con que disponga el Instituto.”*

Se ha determinado en la Resolución<sup>6</sup> que la información de la que dispone el IFT, obtenida a partir de los datos que le reportan los operadores, es la fuente a considerar para evaluar la existencia de un AEP. Al respecto, de los cuatro parámetros señalados, el IFT consideró aplicables para el sector de telecomunicaciones los criterios de suscriptores y tráfico en las redes, de acuerdo a lo expresado en el Foro “Análisis sobre las leyes secundarias en materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión”, ocurrido en el Senado de la República el 2 al 4 de abril de 2014:

*“En el caso de telecomunicaciones se utilizaron los criterios de suscriptores y tráfico en las redes, en tanto que en el caso de la radiodifusión utilizó los criterios de audiencia y capacidad de las redes. Por lo que consideran necesario que la ley refleje claramente los parámetros constitucionales. (...)”*

Por tanto, para ser calificado como agente preponderante es suficiente con superar el cincuenta por ciento en cualquiera de los dos parámetros (suscriptores o tráfico), es decir, con superar dicho porcentaje en uno de los dos parámetros, ya se recibe la calificación de preponderante. Así, no es estrictamente necesario para el IFT analizar el porcentaje de participación de GEAM bajo ambos parámetros para declararlo preponderante. Pero para perder la condición de AEP debe permanecerse por debajo del mencionado límite bajo ambos criterios, es decir, no es suficiente con que en usuarios o tráfico se registre una

<sup>6</sup> Resolución P/IFT/EXT/060314/76, página 610 (613 en formato PDF)

cantidad menor al 50%, sino que dicho límite no debe sobrepasarse en ninguno de los dos criterios.

En cuanto a los mercados relevantes que integran el sector de telecomunicaciones, los servicios a tener en cuenta en la evaluación son:

- telefonía fija;
- banda ancha fija;
- telefonía móvil;
- internet móvil;
- televisión restringida o de paga;
- radiolocalización móvil de personas (*paging*);
- radiocomunicación especializada de flotillas (*trunking*).

Para dar soporte al análisis al respecto de si un grupo de interés económico es preponderante en el mercado de telecomunicaciones mexicano, demos utilizado información de múltiples fuentes:

- el IFT recibe datos de los operadores para elaborar sus informes estadísticos trimestrales, los cuales se hacen disponibles al público entre cuatro y seis meses después de transcurrir el periodo analizado;
- paralelamente, empresas de inteligencia de mercados siguen continuamente la evolución del sector y realizan sus propias estimaciones de la situación del sector de telecomunicaciones mexicano.

En general, hemos utilizado los datos provistos por el IFT en sus informes estadísticos trimestrales, desde el primer trimestre de 2014 hasta el cuarto trimestre de 2015 (último disponible). Sin embargo, es importante notar que el Instituto ha cambiado durante este período el estilo de dicho informe donde presenta variables distribuidas por operador y por tipo de tecnología, tales como suscripciones, tráfico, concentración y cuotas de mercado por servicio.

Además, la información provista por el IFT ha sido complementada y validada utilizando fuentes alternativas, las cuales incluyen:

- los reportes trimestrales de América Móvil (AMX);
- reportes de inteligencia de mercados de firmas analistas, incluyendo, Dataxis y Ovum (*World Cellular Information Service, World Broadband Information Service*);
- información recopilada internamente por Televisa.

### **3.1.2 Reseña general de las inconsistencias e insuficiencias de la información del IFT**

En las secciones siguientes mostraremos los datos que hemos utilizado para nuestro análisis del mercado de telecomunicaciones, así como el resultado del mismo con vistas a entender cómo ha evolucionado dicho mercado desde que el GEAM fuera declarado AEP y

a determinar que GEAM sigue manteniendo su condición de AEP, sin que las medidas hayan tenido eficacia significativa.

Sin embargo, como resultado de nuestro análisis, hemos observado que existen inconsistencias entre algunos datos publicados por el IFT y los similares recopilados por otras fuentes.

Primero, no consideramos datos de tráfico en este reporte debido a la poca disponibilidad de información consistente, como muestra el ejemplo señalado en la Figura 3.1. Esta falta de información consistente afecta gravemente en su raíz cualquier decisión del IFT referida al análisis de la eficacia de las medidas de preponderancia.

En dicha figura se muestra que el tráfico de salida de telefonía móvil de Telcel presenta un cambio brusco en el tercer trimestre de 2014, el cual fue reflejado en las estadísticas del IFT en su reporte del cuarto trimestre. En efecto, dicho cambio brusco supuso una disminución del tráfico de Telcel del 12.5% en un solo trimestre. No encontramos una explicación a este fenómeno que no ha vuelto a ocurrir; probablemente se trate de un error o de un ajuste no explicado. En cualquier caso, solicitamos al IFT el análisis de semejantes variaciones de tráfico y una explicación al respecto en sus reportes.

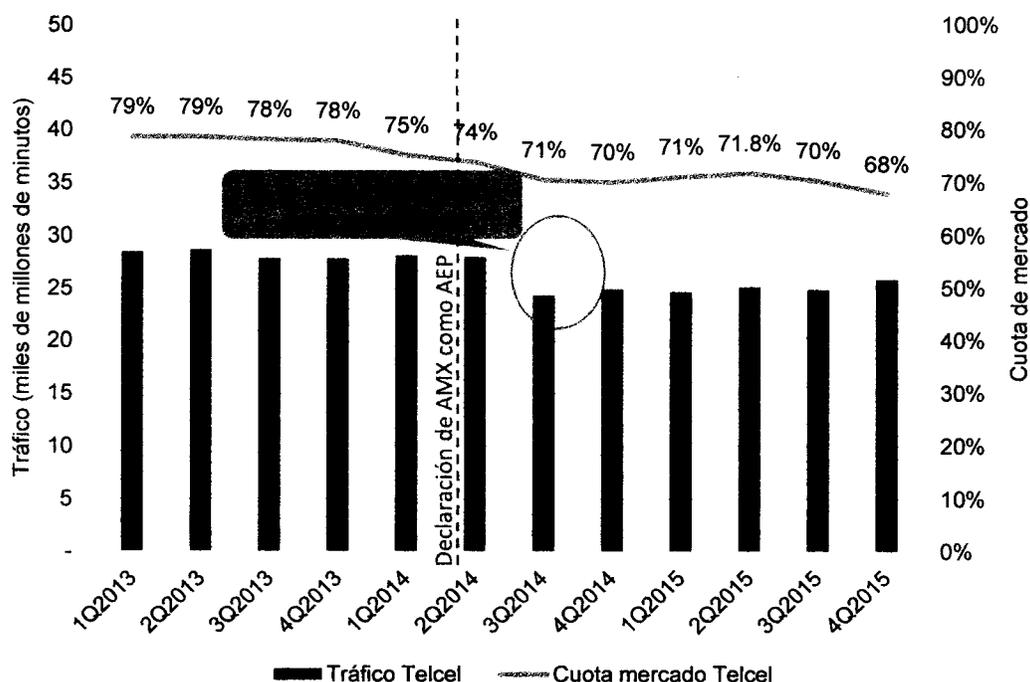


Figura 3.1: Tráfico de salida de telefonía móvil [Fuente: Informe trimestral estadístico - IFT, 2014-15]

Segundo, los ingresos a nivel minorista para los servicios de telecomunicaciones son de relevancia para evaluar la situación competitiva del mercado. Aunque esta métrica no está mencionada de manera explícita en la LFTR, puede ser razonable considerarla en el

contexto de la evaluación de la preponderancia de un grupo económico a través de múltiples servicios, como es el caso del GEAM.

Y *tercero*, el IFT ha publicado datos utilizando otra metodología a partir del tercer trimestre de 2014, lo que en los hechos impide compararlos de forma metodológicamente válida con los datos anteriores. En efecto, a la hora de utilizar la información disponible públicamente para analizar la evolución del mercado de telecomunicaciones mexicano, nos encontramos que, en el tercer trimestre de 2014, el IFT publicó su informe estadístico en un nuevo formato, con conjuntos adicionales de datos. Estos nuevos informes proporcionan datos desde el inicio de 2014. Sin embargo, los datos anteriores, y/o la metodología utilizada para derivarlos, a este momento (2013 y años anteriores) no son consistentes con los provistos para 2014 en adelante. Esto es grave e imposibilita el análisis, pues hace que se presenten discontinuidades en los datos reportados por el IFT entre 2013 y 2014, y por tanto que las cifras no sean equivalentes y pasibles de comparación recíproca.

Es comprensible que el IFT emita nuevos conjuntos de datos para reflejar nuevos aspectos del sector. También es comprensible que se puedan realizar correcciones a un conjunto de datos previamente publicado. Sin embargo, al intentar entender los cambios del sector, deberían poderse ver datos consistentes para 3 o más años para poder tener una imagen fidedigna del sector y poder identificar tendencias de mercado que se desarrollen durante varios años. Desafortunadamente, cuando el IFT ha provisto nuevos conjuntos de datos, no ha facilitado datos anteriores a 2014 que sean consistentes con los publicados para 2014 en adelante, lo cual lleva a inconsistencias al visualizar los datos en horizontes de tiempo más largos.

Si el IFT ha de ser la fuente primaria de datos para cualquier revisión futura en el marco de regulación de la preponderancia, debe estar seguro de las razones por las que las firmas de análisis de mercado podrían mostrar discrepancias con los datos del IFT. Adicionalmente, el IFT también debe estar seguro de proveer un conjunto de datos durante un horizonte de tiempo apropiado – hemos notado que datos históricos han sido corregidos, pero no para series de datos anteriores a 2013. Proveer series de datos consistentes para periodos anteriores a 2013 es indispensable para evaluar el sector desde la última vez que se tomaron decisiones sobre preponderancia, y así analizar la efectividad de las medidas que se han implementado.

En suma, la falta de consistencia y disponibilidad de la información reseñada dificulta notablemente cualquier toma de decisiones que pueda resultar eficaz, pues no se logra comprender acabadamente el impacto que han tenido las distintas medidas en estos primeros dos años. Hasta tanto no se registre información sólida y coherente, cualquier decisión del IFT basada en dichos datos será nula de nulidad absoluta, por basarse en presupuestos de hechos que no son verdaderos.



A continuación, se comentará separadamente la inconsistencia de los datos disponibles para cada mercado y también los niveles de participación que tales datos arrojan respecto del AEP.

### 3.1.3 Inconsistencias de los datos del mercado de telefonía y datos móviles

En cuanto al mercado móvil, **las fuentes de datos son consistentes en su mayoría con respecto al tamaño total del mercado y la cuota de mercado de Telcel.** En efecto, diversas fuentes proveen información similar acerca de la situación competitiva en el mercado móvil, las diferencias entre ellas son menores y se deben al nivel de redondeo utilizado.

No obstante, hemos identificado un asunto notable en el conjunto de datos de SIMs (Módulo de Identidad del Suscriptor o *Subscriber Identity Module* por sus siglas en inglés) móviles (ver Figura 3.2):

- En el tercer trimestre de 2014, el IFT<sup>7</sup> reportó 1.3 millones de suscriptores menos que AMX<sup>8</sup> para el mismo trimestre, sin que hayamos encontrado explicación alguna en los reportes del IFT sobre el origen de dicha discrepancia. Si realizamos el ajuste para equiparar los datos reportados por IFT con los datos de AMX, sería necesario añadir cerca de 100,000 suscriptores en prepago y 1.2 millones de suscriptores en postpago. Este ajuste resultaría en un aumento de la cuota de mercado de Telcel en ese trimestre del 67.5% al 68.8%.



<sup>7</sup> IFT, "Suscripciones de Telefonía Movil.csv" en "figurasytablas3t2015.zip"

<sup>8</sup> AMX, Reporte trimestral, Q3 2014

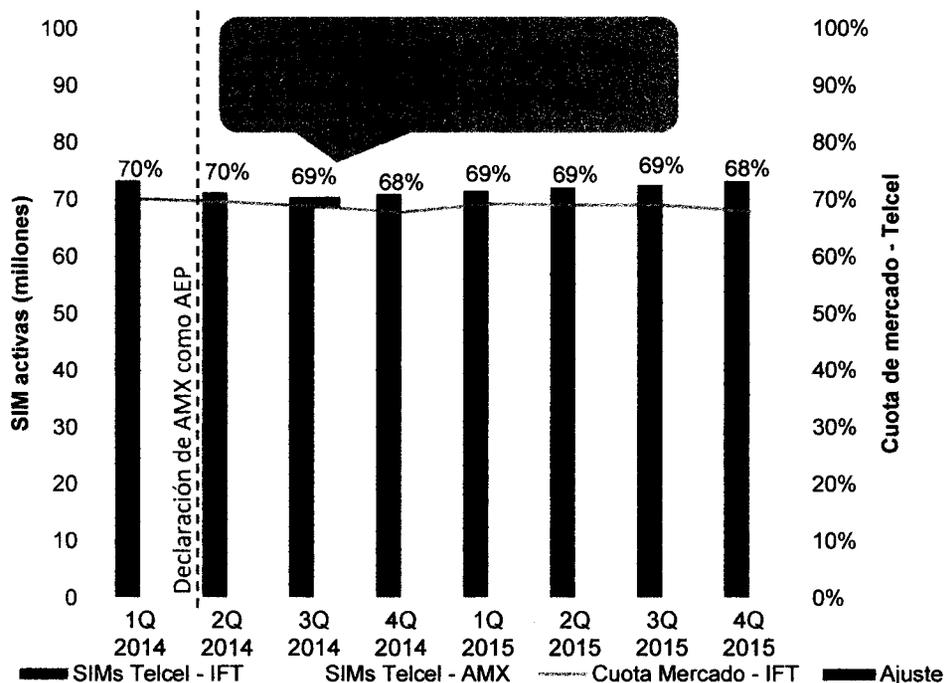


Figura 3.2: SIMs activas de Telcel [Fuentes: Informes trimestrales América Móvil, Informe Trimestral Estadístico – IFT, ajustado por Grupo Televisa, 2016]

No obstante lo reportado por IFT, todas las demás fuentes muestran que Telcel mantiene cerca del 70% de cuota de mercado en términos de SIMs activas. Este porcentaje cobra mayor relevancia, ya que a medida que se acerque el mercado al punto de saturación en penetración del servicio móvil de telecomunicaciones, será más difícil para otros operadores captar cuota de mercado.

Además, desde su introducción, las Medidas de Preponderancia y sus instrumentos derivados como las Ofertas de Referencia con servicios mayoristas de acceso a la red móvil del AEP no parecen haber tenido efecto digno de mención en la cuota de mercado del AEP. Por ejemplo, muy pocos Operadores Móviles Virtuales (OMV) han iniciado operaciones en México, ninguno de ellos (salvo el propio OMV de América Móvil) en la red de Telcel, y combinados no alcanzan ni siquiera el 1% de cuota de mercado. De hecho, el único operador alternativo que ha lanzado comercialmente y utiliza la red de Telcel es Aló<sup>9</sup>, que pertenece a América Móvil.

Con base en los datos del IFT, Telcel ha mantenido una cuota de mercado superior al 70% en SIMs que utilizan servicios de datos e Internet móvil, si bien dicha cuota parece estar decreciendo lentamente. En efecto, la Figura 3.3 muestra la evolución de los últimos cinco trimestres en los que hay datos disponibles donde se puede apreciar que, a pesar del

<sup>9</sup> <http://alo.mx/alo.html>

desarrollo de medidas para contrarrestar la preponderancia de Telcel, no ha habido efectos reales de aumento de la competencia.

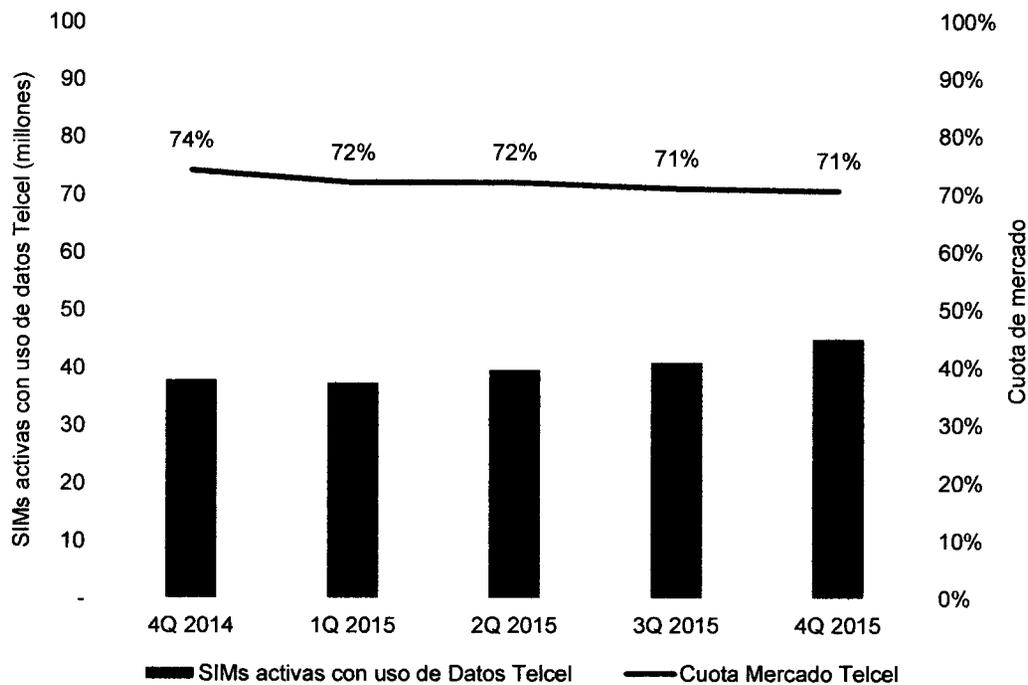


Figura 3.3: SIMs de Telcel con uso de datos [Fuente: Informe Trimestral Estadístico - IFT, 2014-15]

### 3.1.4 Inconsistencias de los datos del mercado de acceso fijo y banda ancha

Hemos comparado los datos del IFT contra los de AMX para acceso fijo y banda ancha desde el primer trimestre de 2014. Podemos observar en la Figura 3.4 que AMX reporta un número estable de Unidades Generadoras de Ingresos (RGUs) desde el primer trimestre de 2013, con la excepción de una reducción de 757,000 suscriptores en el primer trimestre de 2015 atribuida a la manera en que se reconocen a los suscriptores de banda ancha. Al respecto AMX explica lo siguiente:

*“En la plataforma fija perdimos 757 mil accesos, la mayoría fueron accesos de banda ancha y finalizamos el periodo con 21.6 millones de accesos. La reducción en los accesos de banda ancha se debe a un cambio en la política en la manera en que se reconoce a los clientes activos.”<sup>10</sup>*

AMX no aclara cuál ha sido el “cambio en la política en la manera en que se reconoce a los clientes activos”. En virtud de su impacto en los porcentajes analizados, solicitamos al IFT exija a AMX aclare la naturaleza de dicha variación.

<sup>10</sup> Fuente: Reporte trimestral AMX Q1 2015, página 8

En sus reportes trimestrales, el IFT muestra este ajuste en el trimestre anterior al que AMX realizó el ajuste, tal y como se puede apreciar en la Figura 3.4.

Hemos identificado un conjunto de datos consistentes de parte de IFT solamente desde el primer trimestre de 2014, por lo cual aconsejamos que se corrijan los datos del año 2013, ya que esto proveería un conjunto más extenso y consistente de información durante un horizonte temporal que permitiría tener una mejor perspectiva de la evolución del mercado e identificar tendencias. Por ejemplo, no hemos encontrado datos reportados de banda ancha fija en 2013, y notamos una gran discontinuidad entre los datos de 2013 y 2014 de telefonía fija.

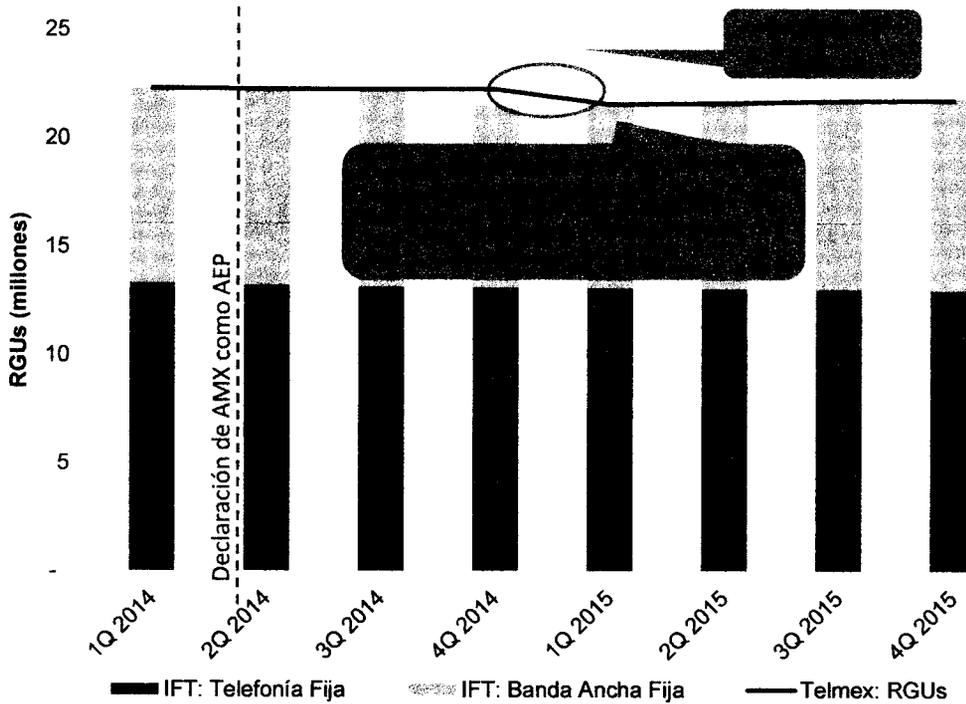


Figura 3.4: Unidades Generadoras de ingreso en telefonía y banda ancha fija de Telmex [Fuente: Informe trimestral Estadístico - IFT, Informes trimestrales AMX, 2014-15]

Las Figuras 3.5 y 3.6 muestran las conexiones de telefonía fija y banda ancha fija de Telmex, respectivamente, indicando que si bien su cuota en términos de conexiones ha disminuido levemente desde la introducción de las medidas de preponderancia, continúa teniendo más del 60% de los suscriptores en cada uno de estos dos mercados importantes.

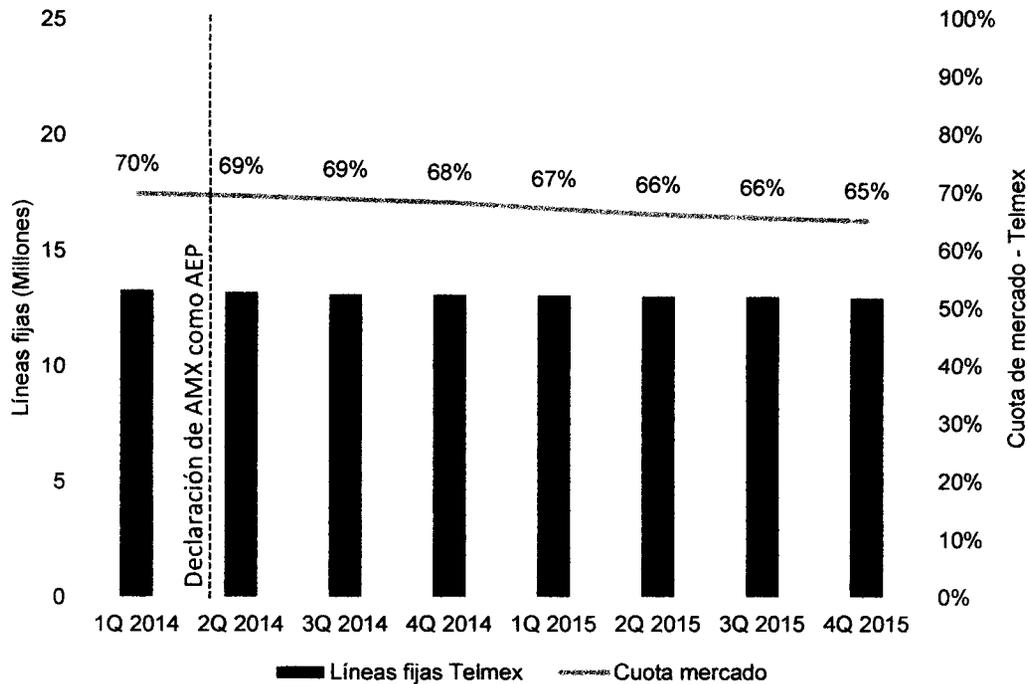


Figura 3.5: Suscripciones y cuota de mercado de telefonía fija de Telmex [Fuente: Informe Trimestral Estadístico - IFT, 2014-15]

Como ilustra la Figura 3.5 la cuota de mercado del AEP en este mercado sigue siendo significativamente superior al umbral de preponderancia de 50%.

La información disponible no permite advertir si todos los operadores de telecomunicaciones mexicanos reportan sus usuarios de servicios siguiendo una misma metodología de manera consistente entre ellos. El IFT debiera verificar esta situación y, si fuera necesario, publicar las series de datos correspondientes debidamente ajustadas y modificadas. Hasta que ello no ocurra, las Medidas de Preponderancia no pueden eliminarse ni reducirse, bajo peligro de permitir la consolidación de la preponderancia del AEP.

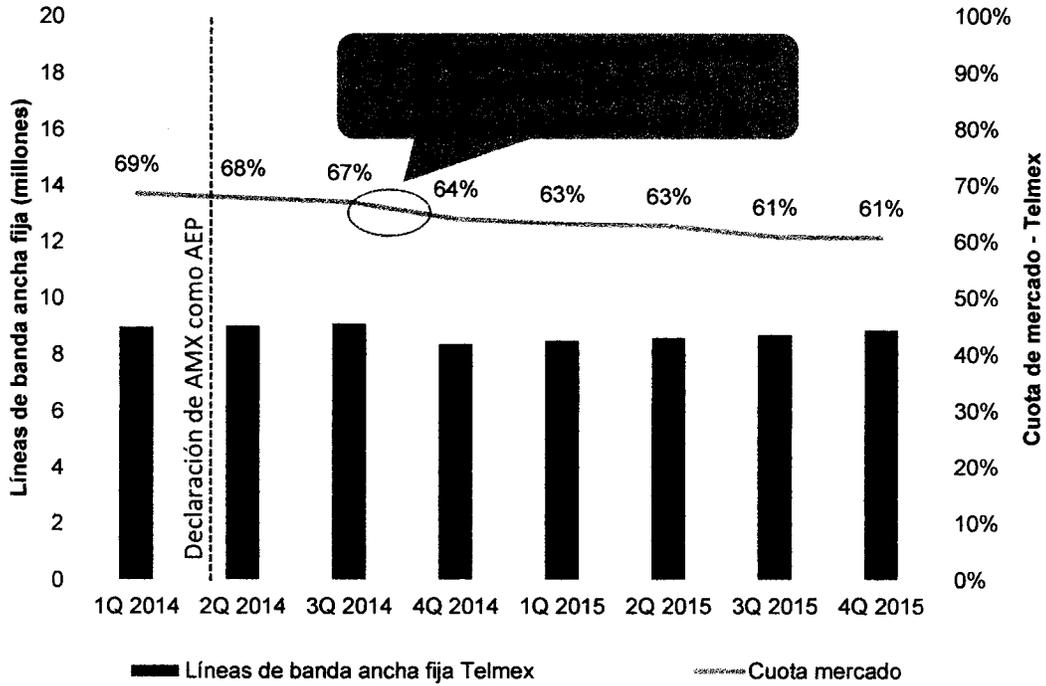


Figura 3.6: Conexiones de banda ancha fija de y cuota de mercado de Telmex [Fuente: Informe Trimestral Estadístico – IFT, 2014-15]

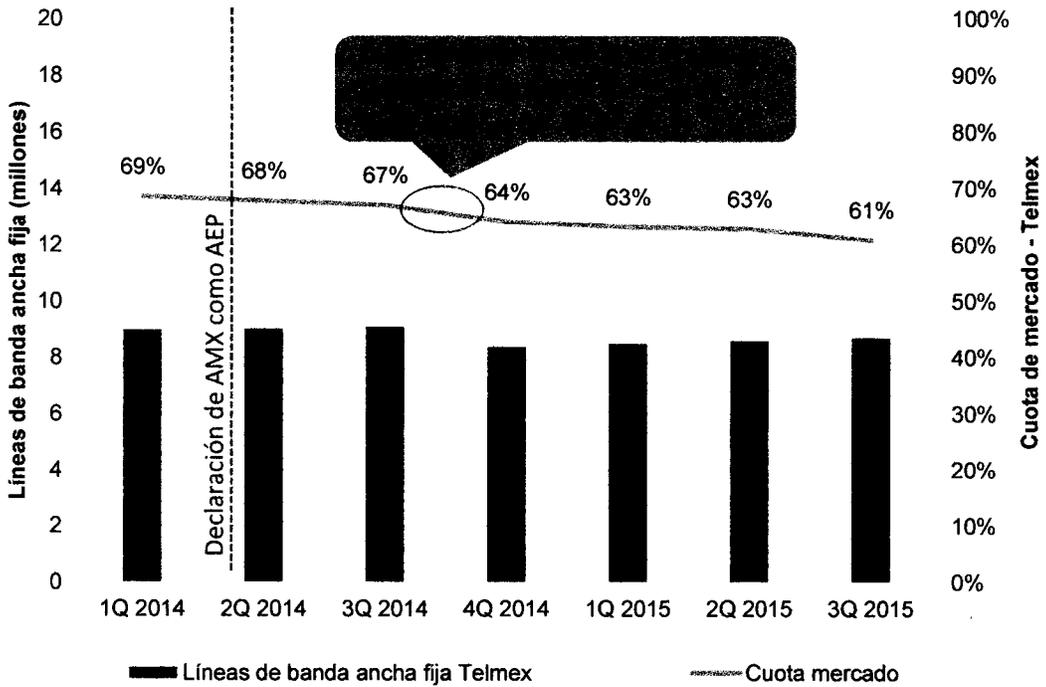


Figura 3.7: Conexiones de banda ancha fija de y cuota de mercado de Telmex [Fuente: Informe Trimestral Estadístico – IFT, 2014-15]

Mercado de banda ancha de hogares conectados por fibra

Las conexiones de fibra proveen servicios de mayor calidad, velocidad y potencialmente menor costo unitario por unidad de tráfico transmitida que las conexiones de cobre. A pesar de la sustancial inversión en despliegue de fibra realizada por parte de los nuevos operadores, Telmex está aumentando su cuota de mercado. Creemos que esta es una consecuencia natural de que Telmex se beneficie de sus activos existentes de infraestructura pasiva, mientras que otros operadores deben construir sus redes sin tener acceso a estos activos supuestamente regulados.

Por tanto, en la Figura 3.8 mostramos con datos de Dataxis los suscriptores de FTTx y la creciente cuota de mercado de Telmex en este mercado. Al respecto, la exención regulatoria de 2 años<sup>11</sup> en el acceso a las nuevas redes de fibra de Telmex por parte de los Concesionarios Solicitantes (CS) es irrazonable. Donde Telmex despliegue fibra, continuará dominando el mercado. En su lugar, hacer cumplir el acceso mayorista a estas nuevas redes de fibra (sea con desagregación física real de los cables de fibra, desagregación virtual o con "bitstream") dará lugar a una mayor competencia en precios y servicios. Discutimos esto más a fondo en la Sección 6.3.

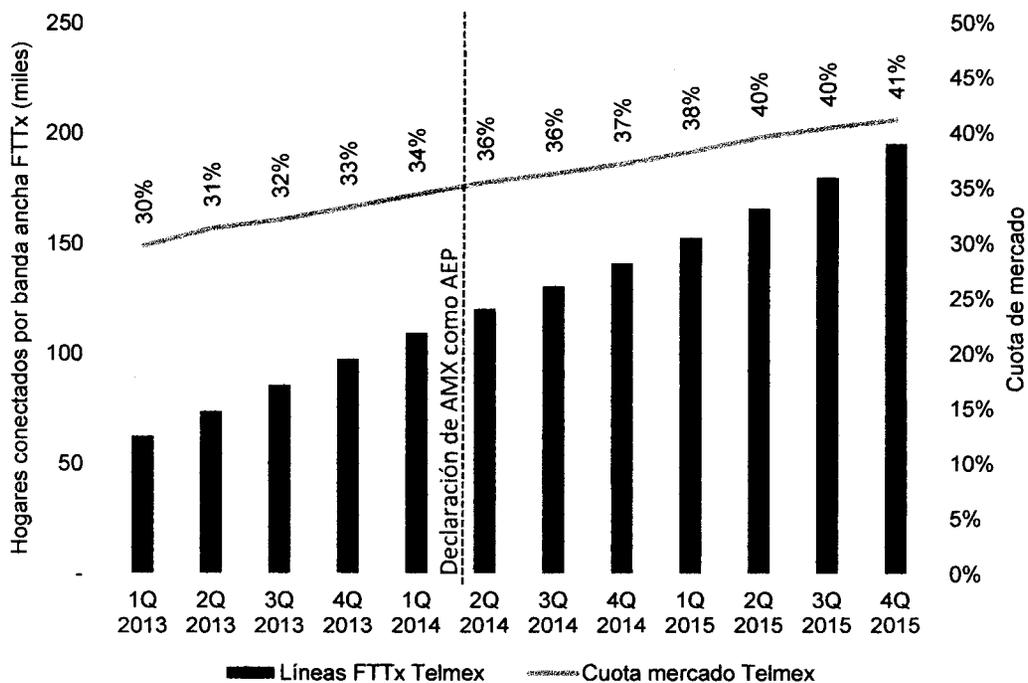


Figura 3.8: Líneas fijas en FTTx de Telmex - conectadas [Fuente: Dataxis, 2016]

*(Handwritten signature)*

<sup>11</sup> Anexo 3 de las Medidas de Preponderancia - Cláusula Tercera transitoria,

### 3.1.5 Inconsistencias de los datos en el mercado de televisión paga

Según los datos presentados en los informes trimestrales del IFT y debido a las disposiciones regulatorias, América Móvil no posee en la actualidad licencias para explotar este servicio y por lo tanto no cuenta con participación en este mercado.

### 3.1.6 Inconsistencias de los datos del mercado de radiocomunicación

Finalmente, en este grupo se incluyen los servicios de radiolocalización móvil de personas (*paging*), y de radiocomunicación especializada de flotillas (*trunking*).

El *paging* fue popular durante la década de 1990 pero ha sido reemplazado por alternativas más eficientes, logrando que su uso en la actualidad sea muy escaso y continúe en declive (menos de 2500 suscriptores en México al iniciar 2014, menos de 1000 al tercer semestre de 2015)<sup>12</sup>.

El *trunking* es utilizado por flotillas para sus sistemas internos de comunicaciones. El número de suscriptores de *trunking* en México disminuye rápidamente, pasando de 3,4 millones en 2013 a menos de un millón en el cuarto trimestre de 2015<sup>13</sup>. Estas cifras hacen que su peso en el cálculo de la preponderancia de un operador o grupo de interés económico sea poco significativo.

Adicionalmente, con base en información del IFT el Grupo América Móvil no tiene participación alguna en estos mercados.

### 3.1.7 Síntesis

Como se ha demostrado, no existen datos consistentes para evaluar la evolución de la preponderancia del AEP antes y después de la adopción de las Medidas de Preponderancia, pues:

- el IFT no ha publicado datos consistentes para los últimos 3 o más años para poder tener una imagen fidedigna del sector y poder identificar tendencias de mercado;
- cuando el IFT ha provisto nuevos conjuntos de datos o revisiones de los publicados con anterioridad, no ha facilitado datos anteriores a 2014 que sean consistentes con los publicados para 2014 en adelante, lo cual lleva a inconsistencias al visualizar los datos en horizontes de tiempo más largos;
- existen inconsistencias graves no explicadas entre los datos publicados por la industria en sus reportes y los publicados por el IFT de manera trimestral.

En consecuencia, deben mantenerse las Medidas de Preponderancia hasta que tales datos consistentes permitan una evaluación metodológicamente válida.

<sup>12</sup> Fuente: Informes trimestrales del IFT

<sup>13</sup> Fuente: Informes trimestrales del IFT

**3.2 Preponderancia del AEP: Incluso utilizando los inconsistentes datos disponibles, el AEP mantiene su condición de preponderante dos años después de implementadas las Medidas de Preponderancia, lo que ratifica que éstas fueron ineficaces**

Lo expuesto en el acápite anterior demuestra que la supuesta reducción de la preponderancia del AEP no puede tenerse por cumplida. Ello así, porque los datos que proporciona el IFT no son consistentes entre sí en los distintos períodos temporales (*i.e.*, antes y después de la declaración de preponderancia) y por ende tal cuestión no puede evaluarse. En tales condiciones, antes que considerar cualquier reducción de las Medidas de Preponderancia o de eliminar la declaración de preponderancia, el IFT debe obtener y proporcionar datos consistentes para su evaluación efectiva.

A todo evento, y como ya se vio, aun aceptando como válidos los datos del IFT se advierte que en dos años de realizada la declaración de preponderancia, la reducción de las participaciones de mercado han sido ínfimas y el AEP mantiene su condición de preponderante dos años después de implementadas las Medidas de Preponderancia.

En efecto, a continuación se reiteran las cuotas de mercado del GEAM en cada uno de los servicios tenidos en cuenta para determinar la preponderancia por parte del IFT (calculadas utilizando la información y datos contenidos en los informes del IFT, sin perjuicio de las inconsistencias ya señaladas). Asimismo presentamos la evaluación de la cuota de mercado del GEAM sobre la totalidad de los servicios, que al superar el 50% ratifica la preponderancia de dicho Grupo.

Servicio	2Q 2013	3Q 2013	4Q 2013	1Q 2014	2Q 2014	3Q 2014	4Q 2014	1Q 2015	2Q 2015	3Q 2015	4Q 2015
Telefonía fija	67.6%	73.5%	72.8%	69.9%	69.4%	68.9%	68.3%	67.2%	66.2%	65.7%	65.1%
Datos fijos	66.9%	N/A	N/A	68.6%	67.8%	67.1%	64.1%	63.2%	62.8%	60.9%	59.9%
Telefonía móvil (ajustado)	70.1%	70.3%	69.9%	70.1%	69.6%	68.8%	67.8%	69.3%	69.1%	69.0%	68.0%
Internet móvil	62.0%	N/A	N/A	N/A	N/A	79.1%	74.2%	72.1%	72.1%	71.1%	70.7%
Televisión restringida	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Radiolocalización móvil de personas (paging)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Radiolocalización especializada de flotillas (trunking)	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%

Servicio	2Q 2013	3Q 2013	4Q 2013	1Q 2014	2Q 2014	3Q 2014	4Q 2014	1Q 2015	2Q 2015	3Q 2015	4Q 2015
Todos los servicios	61.8%	N/A	N/A	N/A	N/A	64.1%	63.2%	63.0%	62.9%	62.4%	62.3%

Figura 3.9: Evaluación trimestral de preponderancia del Grupo Económico América Móvil [Fuente: Informe Trimestral Estadístico - IFT, elaboración propia, 2016]

Al respecto, no puede además atribuirse toda la reducción de las participaciones a las Medidas de Preponderancia, pues ello implicaría negar la existencia de múltiples otros factores de que también influyeron en la reducción ínfima de la participación por las propias dinámicas del mercado (principalmente, mejores eficiencias y mayores inversiones por parte de los competidores, que se habrían realizado de todos modos aun sin que se hubiesen adoptado las Medidas de Preponderancia). Teniendo ello en mente y descontando tales factores, se advierte que las Medidas de Preponderancia han sido ineficaces para efectivamente reducir, de forma sustancial y sostenida, la participación en el mercado.

Por ello, las Medidas de Preponderancia no sólo deben mantenerse, sino que deben reverse para razonablemente agravarse e incrementarse, de modo tal que sean efectivas para sus fines. Sólo así podrá consolidarse un verdadero proceso de competencia.

En efecto, considerando las denominadas “ventajas del incumbente” y sus fuertes economías de escala y alcance, no es posible generar verdadera competencia sin estas medidas. En todas las regulaciones comparadas han existido y existen este tipo de disposiciones legales, con el propósito de hacer posible que comience a surgir, de a poco, la competencia. Es el proceso denominado “escalera de inversión”<sup>14</sup>, mediante el cual se inventiva el ingreso de nuevos operadores a través de regulaciones que hacen posible el acceso a las infraestructuras del incumbente, y en el que gradualmente los entrantes van fortaleciendo su posición y adquiriendo bienes de capital. El proceso, entonces, de escaleras de inversión, permite a los entrantes consolidar su negocio – naturalmente ahogado frente al incumbente y sus ventajas de precedencia – de modo gradual. Expresa Stoyanova sobre las medidas asimétricas:

*“En primer lugar, una de las consecuencias de este tipo de medidas es que asegurando una estructura de precios consistente sobre determinados productos regulados, esas medidas regulatorias permitirán al operador alternativo de red, operar con ganancias hasta llegar al punto donde ganarán suficiente peso como para invertir en una red propia”.*

Por tanto, además de la regulación, los planes integrales de políticas públicas y las facultades de los reguladores que conjuntamente fomenten mayor competencia en el sector, resulta esencial la continuidad de un esquema en que los entrantes puedan gozar de algunos impulsos imprescindibles para lograr instalarse competitivamente en el sector. Sin mantener y agravar las Medidas de Preponderancia, ocurrirá lo que ocurrió durante más de

<sup>14</sup> Enfoque ideado por Martin Cave, y presentado ante la Comisión Europea en 2001. Esta noción fue implementada por la mayoría de los entes reguladores europeos.

treinta años en México: la ausencia de competencia, y su consecuente baja en la calidad y suba en los precios.

Las autoridades regulatorias, en efecto, entienden que las medidas regulatorias deben permanecer de modo ilimitado<sup>15</sup>. Esto sucede porque en muchos países la prevalencia del operador incumbente no logra ser superada. Efectivamente, en el caso de México, el no agravamiento de las Medidas de Preponderancia vigentes o, peor aún, su reducción, daría por tierra con la estructura que permite por primera vez en décadas, hacer frente al agente preponderante.

### **3.3 Poder sustancial de mercado del AEP: Incluso en caso de eliminación de la declaración de preponderancia las Medidas de Preponderancia deberían mantenerse, pues el AEP mantendría poder sustancial de mercado**

Además, debe señalarse que incluso en caso de eliminación de la declaración de preponderancia las Medidas de Preponderancia deberían mantenerse, pues el AEP mantendría poder sustancial de mercado.

Como la misma legislación lo prevé, puede dejar de existir preponderancia pero mantenerse una situación de poder sustancial de mercado (PSM o SMP – *Significant Market Power* por sus siglas en inglés), figura que ha sido anteriormente utilizada (en la regulación de interconexión). La aplicación del marco de PSM puede conllevar el desarrollo de regulación asimétrica sobre el actor de mercado que detente PSM. En este sentido, el artículo 131 de la LFTR prevé la situación en la que el AEP deja de cumplir el umbral de preponderancia, pero sin embargo mantiene PSM en los mercados de terminación fija y móvil, a saber:

*"[...] 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."*

En el marco regulatorio de México, una decisión sobre la existencia de un operador con PSM puede requerir un análisis más complejo de un mercado relevante concreto, incluyendo la influencia de dicho operador en el mercado minorista. No obstante, las autoridades regulatorias de comunicaciones electrónicas europeas frecuentemente encuentran que el operador incumbente (o histórico) tiene PSM en los mercados relevantes a pesar de tener cuotas de mercado minorista menores al 50%.

<sup>15</sup> PLAZA, Crisanto, "Ensayo sobre la regulación tecnológica, La era digital en Europa", Taurus, 2015, pág 57.

En efecto, la cuota de mercado minorista de banda ancha de los operadores incumbentes fijos está por debajo del 50% en los cinco países más grandes de la Unión Europea (UE). En concreto, dicha cuota de mercado se encuentra por debajo del 50% desde 2007 en Reino Unido, Francia e Italia. Sin embargo, los análisis realizados por sus reguladores muestran que todos ellos siguen teniendo PSM en los mercados relacionados mayoristas<sup>16</sup> ya que tienen una influencia significativa en la provisión de infraestructura para este mercado (influyen en el mercado “aguas abajo” – o *downstream* en inglés).

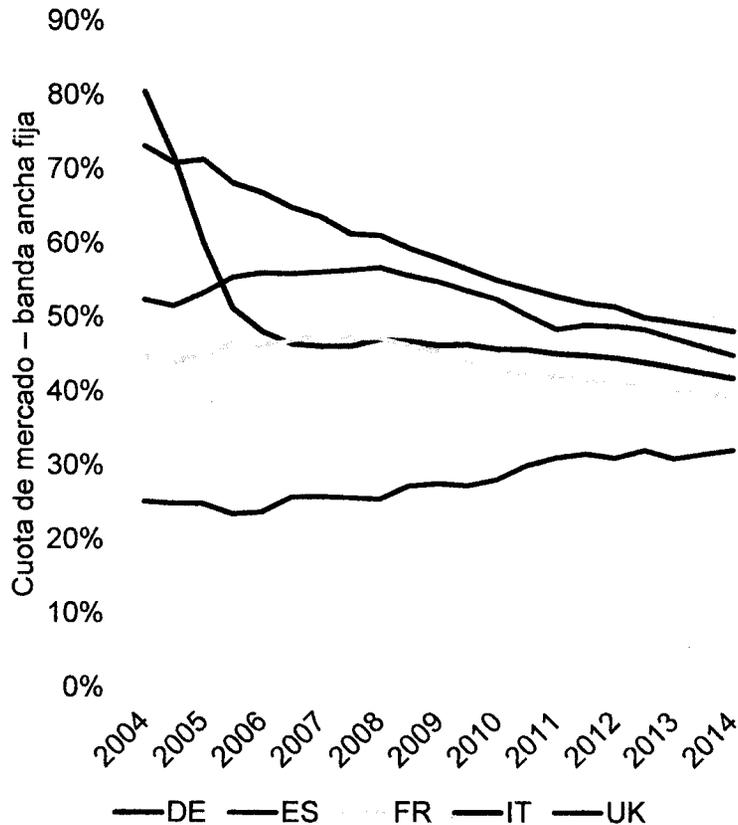


Figura 3.10: Cuota de mercado del operador líder – banda ancha fija [Fuentes: EU Digital Agenda, 2016]

DE: Alemania  
 ES: España  
 FR: Francia  
 IT: Italia  
 UK: Reino Unido

Del mismo modo, el artículo 276 establece el mecanismo para dejar de ser AEP. Su cuarto párrafo, punto II, expresa:

*“IV. Una vez ejecutado el plan aprobado y que el Instituto haya determinado que existen condiciones de competencia efectiva en los mercados que integran el sector de que se trate de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica y que ninguno de los agentes resultantes o participantes en el mismo actualiza los criterios para ser considerado como agente económico preponderante en los términos de esta Ley, **el Instituto extinguirá las obligaciones impuestas al agente económico en las resoluciones que lo hayan declarado preponderante.**”*

<sup>16</sup> Existe una excepción parcial en el Reino Unido. En junio de 2014, Ofcom eliminó la obligación a BT de ofrecer bitstream para cerca de 90% de las líneas del Reino Unido, principalmente porque hay suficiente competencia de operadores de LLU al igual que de algunas redes de cable y fibra. La decisión de PSM permanece en el mercado de LLU.

**salvo que alguno de dichos agentes tenga poder sustancial en cualquiera de los mercados relevantes en los que participa, en cuyo caso, se mantendrán las obligaciones que le hayan sido impuestas en su calidad de agente económico preponderante o con poder sustancial de mercado, hasta en tanto el Instituto le imponga las medidas que correspondan en términos de la Ley Federal de Competencia Económica;**

Este apartado establece que una vez que el plan haya sido ejecutado, el IFT debe, además de determinar que no se sobrepasa el 50% del sector en ninguno de los parámetros previstos por el artículo octavo del Decreto:

- (i) determinar la existencia de competencia efectiva en cada uno de los mercados que integran el sector de telecomunicaciones,
- (ii) determinar que el agente preponderante no tenga poder sustancial en cualquiera de los mercados relevantes del sector.

En el caso de que como resultado de dichas indagaciones se determine que no existe competencia efectiva en cada mercado, o bien que el AEP posee poder sustancial en cualquiera de los mercados, **deberán mantenerse las obligaciones que le hayan sido impuestas en su calidad de agente económico preponderante.**

Por lo tanto, incluso en caso de eliminación de la declaración de preponderancia las Medidas de Preponderancia deberían mantenerse, pues el AEP mantendría PSM. En este sentido, muchos de los requerimientos y medidas impuestos a operadores preponderantes son consistentes con los que se imponen típicamente a un operador con PSM y, por lo tanto, deberían mantenerse en un hipotético y futuro escenario de transición de preponderancia a PSM.

#### **3.4 Inexistencia de competencia efectiva: Sólo cuando existan probadas condiciones de competencia efectiva en cada uno de los mercados del sector de telecomunicaciones, podrá el IFT revocar la calidad de AEP y las Medidas de Preponderancia**

Finalmente, cabe agregar que no bastaría con que el AEP no tuviera poder sustancial de mercado para eliminar las Medidas de Preponderancia, sino que también deberían verificarse conjuntamente las condiciones de competencia efectiva en cada uno de los mercados del sector de telecomunicaciones, condiciones que –lógicamente, por la preponderancia y PSM de GEAM– no existen. Por el contrario, GEAM mantiene su condición de AEP en cada uno de los mercados relevantes. Sin embargo, conviene recordar aquí que es la competencia efectiva en cada uno de esos mercados y la ausencia de poder sustancial de mercado lo que debe buscar el IFT mediante el establecimiento y agravamiento de las Medidas de Preponderancia, cuya necesidad y contenido se fundamenta en este informe.

En este sentido, tanto la Reforma Constitucional como la LFTR establecen que la reducción de la participación nacional del agente preponderante en el sector por debajo de 50% es una condición necesaria, pero no suficiente para que se revoque tal carácter. Efectivamente, el legislador estableció como requisito indispensable para la extinción de las obligaciones impuestas al AEP que existan condiciones de competencia efectiva en los mercados de que se trate. Lo anterior queda de manifiesto en el párrafo tercero de la fracción III del Artículo Octavo Transitorio de la Reforma Constitucional que a la letra señala:

*"[...] Las obligaciones impuestas al agente económico preponderante se extinguirán en sus efectos por declaratoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones **una vez que conforme a la ley existan condiciones de competencia efectiva en el mercado de que se trate.**" (Énfasis Añadido)*

En virtud de lo anterior, no es suficiente que un agente económico preponderante reduzca su participación nacional por debajo del 50% en el sector que corresponda para dejar de tener tal carácter, sino que en cualquier caso el IFT debe llevar a cabo un análisis de los mercados que conforman el sector de telecomunicaciones a efecto de acreditar que existen condiciones de competencia efectiva en los mismos y sea por tanto posible declarar que el agente económico preponderante ha dejado de serlo y por consiguiente extinguir las obligaciones impuestas a éste.

Es importante destacar que el fin último de la determinación de un AEP en el sector de telecomunicaciones es la salvaguarda del proceso de libre competencia en los mercados que lo integran, o lo que es lo mismo, garantizar el imperio de condiciones de competencia efectiva.

En obediencia al mandato constitucional, la LFTR impone de manera reiterada al IFT la obligación de acreditar la existencia de condiciones de competencia efectiva, previo a la revocación de la calidad de preponderancia y de las medidas impuestas como consecuencia. Como puede verse, la ley hace eco de la insuficiencia de la simple reducción aritmética de la participación nacional del AEP para que éste deje de serlo. Ello puede desprenderse de manera expresa de los artículos 262 y 276 del citado ordenamiento.

*"Artículo 262. [...] Las obligaciones impuestas al agente económico preponderante se extinguirán en sus efectos por declaratoria del Instituto una vez que, conforme a la Ley, **existan condiciones de competencia efectiva en el mercado de que se trate.**" (Énfasis añadido)*

Adicionalmente, para el caso de que el AEP opte por presentar al Instituto un plan que incluya la separación estructural, la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones a efecto de reducir su participación nacional por debajo del cincuenta por ciento en el sector que corresponda (según lo permite el cuarto párrafo del artículo 276 de la LFTR), el legislador establece expresamente que el IFT deberá asegurar que el plan propuesto genere condiciones de competencia efectiva en los mercados que integran el sector de las

telecomunicaciones, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE):

*“Los agentes económicos preponderantes podrán presentar en cualquier momento al Instituto un plan que incluya en lo aplicable, la separación estructural, la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones o cualquier combinación de las opciones anteriores, a efecto de reducir su participación nacional por debajo del cincuenta por ciento en el sector donde hayan sido declarados preponderantes y **siempre que con la ejecución de dicho plan se generen condiciones de competencia efectiva en los mercados que integran los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica.**” (Énfasis Añadido)*

En complemento a lo anterior, el artículo Décimo Segundo Transitorio de la LFTR establece en su parte conducente lo siguiente:

*“VII. El Instituto Federal de Telecomunicaciones certificará que el plan ha sido ejecutado efectivamente en el plazo señalado en la fracción V de este artículo. Para tal efecto, dentro de los 5 días hábiles siguientes al término del plazo de ejecución o, en su caso, al término de la prórroga correspondiente, **el Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá iniciar los estudios que demuestren que su ejecución generó condiciones de competencia efectiva en los mercados que integran el sector de telecomunicaciones, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica.***

*Otorgada la certificación referida en el párrafo anterior, se aplicarán de manera general para todos los concesionarios los acuerdos de compensación de tráfico a que se refiere el párrafo primero del artículo 131 de la citada Ley;*

*VIII. En caso de que el plan no se ejecute en el plazo a que se refiere la fracción V o, en su caso, al término de la prórroga correspondiente, o el Instituto Federal de Telecomunicaciones niegue la certificación referida en la fracción anterior o determine que no se dio cumplimiento total a dicho plan en los términos aprobados, se dejarán sin efectos los acuerdos de compensación recíproca de tráfico y la suspensión de las tarifas a que se refieren los incisos a) y b) del artículo 131 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, entre el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y los demás concesionarios, y su aplicación se retrotraerá a la fecha en que inició la suspensión, debiendo dicho agente restituir a los demás concesionarios las cantidades que correspondan a la aplicación de las citadas tarifas. En este supuesto, los concesionarios citados podrán compensar las cantidades a ser*

restituidas contra otras cantidades que le adeuden al agente económico preponderante;

**IX.** El Instituto Federal de Telecomunicaciones autorizará al agente económico que propuso el plan y a los agentes económicos resultantes o que formen parte de dicho plan, la prestación de servicios adicionales a los que son objeto de su concesión o su tránsito al modelo de concesión única, a partir de que certifique que el plan se ha ejecutado efectivamente y **siempre que con la ejecución de dicho plan se generen condiciones de competencia efectiva en los mercados que integran el sector de telecomunicaciones de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica;**

**X.** Una vez que el Instituto Federal de Telecomunicaciones certifique que el plan aprobado ha sido ejecutado efectivamente, procederá a extinguir:

**a.** Las resoluciones mediante las cuales haya determinado al agente económico como preponderante en el sector de las telecomunicaciones así como las medidas asimétricas que le haya impuesto en los términos de lo dispuesto en la fracción III y IV del artículo Octavo del Decreto antes referido, y

**b.** Las resoluciones mediante las cuales haya determinado al agente económico con poder sustancial en algún mercado, así como las medidas específicas que le haya impuesto.”

Asimismo, en el supuesto de que el plan fuera aprobado por el IFT y ejecutado por GEAM, previo a la extinción de las obligaciones impuestas a GEAM en la Resolución, el IFT tendrá que determinar que efectivamente la ejecución del plan generó condiciones de competencia efectiva en los mercados que integran el sector de telecomunicaciones. Lo anterior según lo dispone la fracción IV del artículo 276 de la LFTR.

Como puede observarse, tanto la Constitución como la LFTR expresamente exigen un análisis de existencia de condiciones de competencia efectiva como requisito *sine qua non* para la revocación de la calidad de preponderante y de las medidas impuestas en correspondencia. Esto quiere decir que la simple reducción de la participación nacional del AEP por debajo del umbral de 50% no es suficiente para que se levante la preponderancia. Hasta que la autoridad no haya determinado que existen condiciones de competencia efectiva en los mercados integrantes del sector, entonces es legalmente imposible iniciar un procedimiento de revocación de preponderancia.

A efecto de llevar a cabo este análisis de competencia efectiva de conformidad con la LFCE, como lo señala la propia LFTR, el IFT debe considerar los criterios previstos en el artículo 59 de la LFCE para resolver sobre la existencia de condiciones de competencia efectiva que dice:

“Artículo 59. Para determinar si uno o varios Agentes Económicos tienen poder sustancial en el mercado relevante, o bien, **para resolver sobre**

**condiciones de competencia, competencia efectiva**, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otras cuestiones relativas al proceso de competencia o libre concurrencia a que hacen referencia ésta u otras Leyes, reglamentos o disposiciones administrativas, deberán considerarse los siguientes elementos:

- I. Su participación en dicho mercado y si pueden fijar precios o restringir el abasto en el mercado relevante por sí mismos, sin que los agentes competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder.  
*Para determinar la participación de mercado, la Comisión podrá tener en cuenta indicadores de ventas, número de clientes, capacidad productiva, así como cualquier otro factor que considere pertinente;*
- II. La existencia de barreras a la entrada y los elementos que previsiblemente puedan alterar tanto dichas barreras como la oferta de otros competidores;
- III. La existencia y poder de sus competidores;
- IV. Las posibilidades de acceso del o de los Agentes Económicos y sus competidores a fuentes de insumos;
- V. El comportamiento reciente del o los Agentes Económicos que participan en dicho mercado, y
- VI. Los demás que se establezcan en las Disposiciones Regulatorias, así como los criterios técnicos que para tal efecto emita la Comisión.”

Como puede verse, existe una equivalencia legal entre los procedimientos para determinar la existencia de PSM y condiciones de competencia efectiva. Es decir, la ley establece que debe acudirse a los mismos criterios para hacer una determinación en ambos casos.

En conclusión, el IFT está obligado a llevar a cabo el análisis que articulan las diversas fracciones del numeral 59 de la LFCE, para cada uno de los mercados que componen el sector de las telecomunicaciones. Solamente después de haber pasado el entorno competitivo de cada uno de ellos por el filtro de esta prueba a autoridad regulatoria puede decretar la revocación de la calidad de preponderante y por ende las medidas que le acompañan.

Sin embargo, en la actualidad no sólo no se verifica ninguna condición de competencia efectiva, sino que el GEAM mantiene su condición de AEP y, aun de serle revocada, mantendría su PSM en el sector de telecomunicaciones, por lo cual las Medidas de Preponderancia no sólo deben mantenerse sino, ante su probada ineficacia en los 2 años en que se han implementado, deben agravarse.

### **3.5 Conclusiones**

Considerando lo expuesto en las secciones anteriores, no existen datos consistentes para evaluar la evolución de la preponderancia del AEP antes y después de la adopción de las

Medidas de Preponderancia, por lo cual éstas deben mantenerse hasta que tales datos permitan una evaluación metodológicamente válida.

Además, incluso utilizando los inconsistentes datos disponibles, la preponderancia del AEP es sustancialmente la misma que antes de la adopción de las Medidas de Preponderancia, lo que ratifica que éstas no han sido eficaces. Tales datos muestran evidencia clara sobre el hecho de que el GEAM aún debe ser considerado preponderante según los criterios definidos en la normativa relevante vigente en México. El GEAM continúa teniendo una participación en el sector de telecomunicaciones significativa y es actualmente dominante en la mayoría de parámetros y métricas identificados. La tabla de resumen al final de esta sección (Figura 3.11), demuestra que más allá de la metodología de cálculo empleada por el IFT, otros parámetros muestran que el GEAM retiene más del 50% de mercado en varios de los mercados analizados. Hacemos notar que la participación del GEAM en el sector de telecomunicaciones ha pasado del 61.8% en 2013 al 62.3% en 2015.

En el caso específico de FTTx, notamos que Telmex tiene actualmente una cuota de mercado de 40%, la cual ha crecido rápidamente desde el 30% que tenía a comienzos de 2013. Este crecimiento desproporcionado se debe a la exención regulatoria de dos años de permitir el acceso a su red FTTx, lo que demuestra que ésta no es adecuada ni razonable. Discutimos esto más a fondo en la Sección 6.3.

Servicio	Parámetro	Subcategoría	Cuota de mercado AMX Q4 2015 (%)	Fuentes
Móvil	Suscripciones	Total	68-70	Múltiples
		Prepago	69	IFT – Ajustado por Grupo Televisa
		Postpago	63	IFT– Ajustado por Grupo Televisa
	Tráfico	Voz	68	IFT– Ajustado por Grupo Televisa
		Datos	68	IFT
	Ingresos	—	72	IFT
Fijo	Suscripciones	Acceso	61-73	Múltiples
		Banda Ancha	57-62	Múltiples
		FTTx	41	Dataxis
	Tráfico	Doméstico	56	IFT
		Internacional	51	IFT
	Ingresos	—	54	IFT
Grupo	Ingresos	—	64	IFT
	<b>Suscripciones</b>	<b>Total (con metodología del IFT)</b>	<b>62.3</b>	<b>IFT – Ajustado por Grupo Televisa</b>

Figura 3.11: Resumen de la revisión de sector [Fuente: elaboración propia, 2016]

En suma, en la actualidad no sólo no se verifica ninguna condición de competencia efectiva, sino que el GEAM mantiene su condición de AEP y, aun de serle revocada, mantendría su

PSM en el sector de telecomunicaciones, por lo cual las Medidas de Preponderancia no sólo deben mantenerse sino, ante su probada ineficacia en los 2 años en que se han implementado, deben agravarse.

A handwritten mark or signature, possibly the initials 'Ca', consisting of a large, stylized 'C' followed by a smaller 'a'.

## 4 Insuficiencias en la implementación de las Ofertas de Referencia

A la par de que las Medidas de Preponderancia no han sido eficaces para lograr su cometido, el IFT implementó de forma insuficiente la herramienta de las Ofertas de Referencia, mecanismo previsto por la legislación para garantizar la transparencia y no discriminación por parte del AEP en la prestación de servicios mayoristas.

En efecto, el 7 de marzo de 2014 el IFT declaró al GEAM como AEP en el sector de telecomunicaciones de México. Como parte de dicha declaración, se impusieron ciertas medidas a sus operaciones en México, tanto a Telmex y Telnor en servicios fijos y a Telcel en servicios móviles. Entre estas medidas y de forma clave, las operaciones estarían obligadas a proveer servicios mayoristas específicos para incrementar la competencia en el sector mexicano de telecomunicaciones, para lo cual se exigió la publicación de Ofertas de Referencia bien diseñadas donde se detallan los servicios mayoristas.

Sin embargo, las Ofertas de Referencia requeridas legalmente fueron publicadas después de ocho meses de la declaración de preponderancia (con excepción de la OREDA publicada en noviembre de 2015), y después de 24 meses se ha observado una prácticamente nula adopción de las mismas. Este retraso ha reforzado el dominio de AMX en el sector de telecomunicaciones mexicano en detrimento de los usuarios finales.

Por ello, dos años después de la introducción de la preponderancia, y en línea con lo prescrito en las medidas, se deben revisar las medidas definidas e impuestas. Es apropiado señalar sobre el limitado progreso que se ha tenido hasta ahora para recalcar la importancia de acelerar su adopción y ejecución práctica.

Como se explicará a continuación luego de hacer una reseña general sobre las Ofertas de Referencia, las Ofertas de Referencia (i) fueron implementadas tardía y lentamente por el IFT; (ii) han tenido un contenido insuficiente e inadecuado, por lo que su adopción ha sido muy limitada; y (iii) no fueron respetadas por el AEP ni su publicación puede justificar la remoción de las Medidas de Preponderancia.

### 4.1 Consideraciones generales

El 7 de marzo de 2014, el IFT declaró al GEAM como AEP<sup>17</sup> en el mercado mexicano de telecomunicaciones. Esta decisión incluyó las siguientes medidas contenidas en sus anejos:

- Anexo 1: Móviles
- Anexo 2: Fijas

<sup>17</sup> Mediante resolución P/IFT/EXT/060314/76 de la sesión del pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones en su V sesión extraordinaria del 2014, celebrada el 6 de marzo de 2014

- Anexo 3: Desagregación
- Anexo 4: Contenidos (Este anexo es solo relevante en el sector de radiodifusión, por lo cual no será tratado en este reporte)
- Anexo 5: CMI (Convenio Marco de Interconexión)

Discutiremos en mayor detalle las medidas en la Sección 6. Sin embargo, cabe comentar que estas medidas incluyen principios clave sobre el trato de los operadores alternativos por parte del AEP de forma transparente y no discriminatoria en la provisión de servicios mayoristas. Un instrumento importante en la entrega de estos servicios, consistente con dichos principios, es la introducción de Ofertas de Referencia. Las Ofertas de Referencia desarrolladas, así como su fecha de publicación por los operadores del AEP, están detalladas en la siguiente tabla:

AEP	Oferta de referencia	Fecha original de publicación	Fecha de publicación de la revisión
Telmex/ Telcel	ORE: Servicio mayorista de arrendamiento de enlaces dedicados	30/11/2014	30/11/2015
	ORCI: Acceso y uso compartido de infraestructura pasiva en redes fijas	30/11/2014	30/11/2015
	OREDA: Acceso desagregado a la red local	30/12/2015	N/A
	CMI: Convenio Marco de Interconexión	30/11/2014	30/11/2015
Telcel	OR OMV: Oferta de Referencia para la comercialización o reventa de servicios por parte de los Operadores Móviles Virtuales	30/11/2014	30/11/2015
	OR UV: Oferta de Referencia para la prestación del servicio mayorista de Usuario Visitante	30/11/2014	30/11/2015
	ORCIM: Oferta de referencia para el Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva	30/11/2014	30/11/2015
	CMI: Convenio Marco de Interconexión	30/11/2014	30/11/2015

Figura 4.1: Fechas de publicación de las Ofertas de Referencia por operadores con AEP [Fuente: elaboración propia, 2016]

La Figura 4.2 a continuación muestra el mapeo entre las medidas y las Ofertas de Referencia.

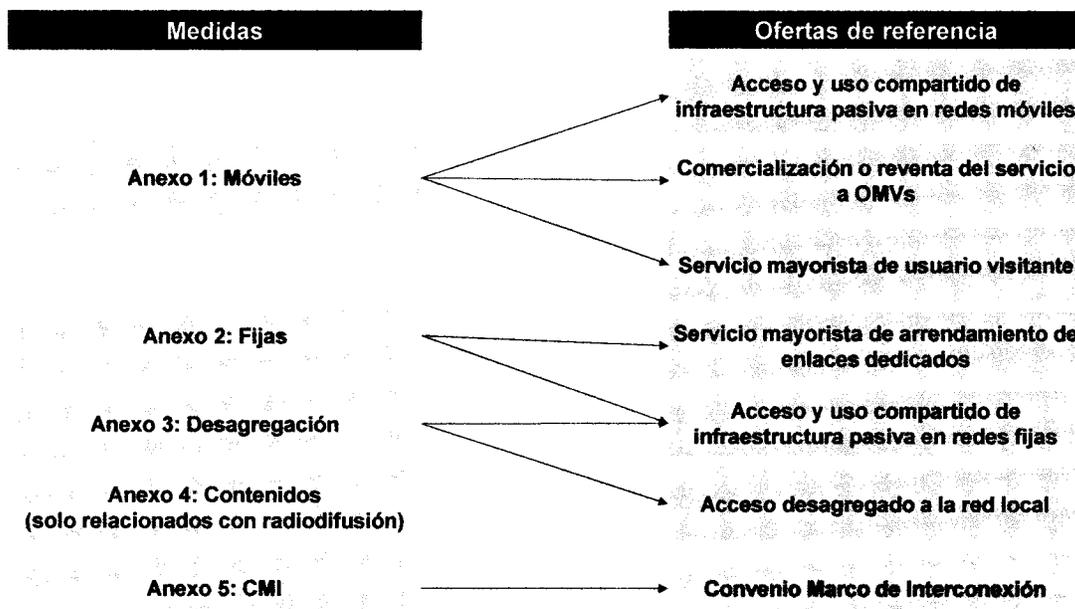


Figura 4.2: Mapeo entre las medidas y las Ofertas de Referencia [Fuente: elaboración propia, 2016]

#### 4.2 **Implementación tardía por el IFT: Las Ofertas de Referencia, en particular la relativa al acceso desagregado (OREDA), fueron implementadas tardía y lentamente por el IFT**

En primer lugar, las Ofertas de Referencia, en particular la relativa al acceso desagregado (OREDA), fueron implementadas tardía y lentamente por el IFT.

En efecto, aunque cinco de las seis Ofertas de Referencia fueron publicadas dentro de los 8 meses de la declaración de preponderancia, de acuerdo con las metas impuestas por las medidas (ver Figura 4.3), estas también dictaban una revisión pública que tan solo fue realizada hasta el año siguiente. La consulta se inició en agosto de 2015, y llevó a la publicación revisada de las ORs en noviembre de 2015 – casi 20 meses después de la declaración de preponderancia. La OR definitiva sobre servicios desagregados, la OREDA, tomó 13 meses adicionales y solo fue publicada el 30 de diciembre de 2015. Además, esta oferta no fue sujeta a un proceso de consulta pública, lo cual afecta a su validez legal y práctica<sup>18</sup>.

Fecha limite	Acción
Junio 30	El AEP presenta las OR para la aprobación del IFT
Septiembre 10	El instituto requiere al AEP la modificación de los términos y condiciones de las OR cuando estas no se adscriban a lo establecido en las Medidas, o a su juicio estas favorezcan la competencia del sector
Octubre 30	El AEP presenta de nuevo las ofertas con las modificaciones requeridas por el instituto

<sup>18</sup> El IFT organizó un proceso de consulta pública entre junio y agosto 2015 para las demás ofertas de referencia. Grupo Televisa participó durante esa consulta pública con una respuesta para cada una de las ORs.

Fecha límite	Acción
Noviembre 30	El AEP publica la OR autorizadas por el IFT en su página web, y da noticia de tal publicación de las Ofertas en al menos dos publicaciones distribuidas a nivel nacional. El IFT también publica las Ofertas de Referencia en su página web.

Figura 4.3: Fechas límite estándar para publicación de Ofertas de referencia dispuestas en la Medidas de preponderancia. [Fuente: elaboración propia, 2016]

En suma, el proceso de revisión ha sido lento, lo cual sin dudas contribuyó a la igualmente lenta adopción de las medidas. Adicionalmente, la Reforma Constitucional impone una ambiciosa agenda para el IFT con la publicación simultánea de siete Ofertas de Referencia. También creemos que debido a que las Ofertas de Referencia no están separadas de sus convenios, no es posible realizar una revisión continua de los términos de las ofertas. Discutiremos este punto más a detalle en la sección 6.5.1

#### 4.3 **Contenido insuficiente: El contenido de las Ofertas de Referencia relativas a servicios mayoristas fue insuficiente e inadecuado, por lo que su adopción ha sido muy limitada**

En segundo lugar, el contenido de las Ofertas de Referencia relativas a servicios mayoristas fue insuficiente e inadecuado, por lo que su adopción ha sido muy limitada.

En efecto, antes de la confirmación de la preponderancia, el AEP ya estaba obligado a proporcionar los servicios mayoristas incluidos en la Figura 4.4 abajo, como parte de las medidas relativas al Poder Significativo de Mercado (PSM) impuestas anteriormente. Dichos servicios son un conjunto mínimo de servicios de interconexión y transmisión que se esperarían tras la apertura del mercado a la competencia. Para que cualquier operador alternativo entre en el mercado, este debe tomar por lo menos los servicios de interconexión necesarios para poder proporcionar conectividad con los otros operadores, así como la utilización de servicios de transmisión mientras que construyen sus propias redes (por ejemplo, cable o móvil) para llegar a sus clientes finales.

Estos servicios también fueron incluidos en las medidas asimétricas impuestas a los AEP como se puede observar en la siguiente tabla.

Servicio	Referencia en las medidas actuales
Interconexión para la terminación	
Tránsito	
Coubicación – relacionada con los servicios de interconexión y enlaces dedicados solo	<b>Anexo 1 Móviles</b>
Interconexión para la originación o terminación de tráfico	
Tránsito	
Enlaces dedicados	<b>Anexo 2 Fijo</b>
Coubicación – relacionada con los servicios de interconexión y enlaces dedicados solo	<b>Anexo 3 Desagregación</b>
Interconexión para la originación o terminación de tráfico en sus redes	<b>Anexo 5 CMI</b>

Servicio	Referencia en las medidas actuales
----------	------------------------------------

Servicio de tránsito

Enlaces de interconexión

Figura 4.4: Servicios mayoristas prestados antes de la declaración de preponderancia [Fuente: Medidas de preponderancia anexos 1, 2, 3, 4 y 5, 2016]

Hasta la publicación de las ofertas en noviembre de 2014, estos servicios fueron sujetos a las regulaciones de PSM impuestas a los operadores AEP. Los diferentes operadores alternativos negociarían los términos y las tarifas con los operadores con PSM y, en caso de desacuerdo, apelarían al IFT para que resolviera dichos desacuerdos.

Sin embargo, la insuficiencia del contenido de estas Ofertas de Referencia llevó a que su adopción sea muy limitada a la fecha.

*Primero*, solo un pequeño grupo de operadores alternativos ha firmado convenios de forma pública. Esto puede indicar que la mayoría de los operadores no están seguros que las ORs sean adecuadas, tal y como se ilustra en la Figura 4.5.

*Segundo*, no hemos podido determinar si la firma de estos convenios ha llevado a la prestación efectiva de los servicios. Lo que es cierto es que las ofertas todavía no han sido adoptadas por la mayoría de operadores.

Esto demuestra claramente una peligrosa continuación del *status quo* en el mercado de las telecomunicaciones mexicano, es decir, que éste permanece en las mismas condiciones que estaba al momento del dictado de las Medidas de Preponderancia. En efecto, no sólo permanecen las mismas cuotas de mercado, sino también los mismos acuerdos de acceso que fueron suscritos con anterioridad al dictado de las medidas.

Servicio	Concesionario	Prestador	Fecha firma	¿Precios publicados?
Compartición de infraestructura fija	Alestra	Telmex/ Telnor	22/12/2014	Telmex: Sí (p. 128) Telnor: No
Compartición de infraestructura fija	Axtel	Telmex/ Telnor	13/3/2015	Telmex: No Telnor: Sí (p. 129)
Compartición de infraestructura fija	Maxcom	Telmex/ Telnor	13/2/2015	Sí (p. 128, 129)
Compartición de infraestructura fija	Grupo de Telecomunicaciones Mexicanas (Telefónica)	Telmex	6/7/2015	Sí (p. 256)
Compartición de infraestructura fija	Megacable	Telmex/ Telnor	29/10/2015	Telmex: Sí (p. 111) Telnor: Sí (p.111)
Compartición de infraestructura móvil	Telcel	Operadora de Sites Mexicanos (Telesites)	15/2/2016	Sí (p. 40)

Servicio	Concesionario	Prestador	Fecha firma	¿Precios publicados?
Compartición de infraestructura móvil	Telcel	Operadora de Sites Mexicanos (Telesites)	23/2/2015	Sí (p. 96)
Compartición de infraestructura móvil	Pegaso PCS (Telefónica)	Operadora de Sites Mexicanos (Telesites)	6/7/2015	Sí (p. 96)
Compartición de infraestructura móvil	Comunicaciones Celulares de Occidente (Iusacell)	Operadora de Sites Mexicanos (Telesites)	2/6/2015	Sí (p.1301)
Enlaces	Avantel	Telmex/ Telnor	13/3/2015	Sí (p. 111, 113)
Enlaces	Maxcom	Telmex/ Telnor	13/2/2015	Sí (p. 109, 113)
Enlaces	Megacable	Telmex/ Telnor	7/10/2015	Telmex: Sí (p.100) Telnor: Sí (p.100)
Comercialización de servicios móviles por parte de OMV	Axtel	Telcel	18/3/2015	Sí (p. 69)
Comercialización de servicios móviles por parte de OMV	Quickly Phone	Telcel	17/12/2014	No
Comercialización de servicios móviles por parte de OMV	Telecomunicaciones 360 (Grupo Elektra)	Telcel	19/3/2015	Sí (p. 69)
Comercialización de servicios móviles por parte de OMV	Ibo Cell	Telcel	19/5/2015	Sí (p. 69)
Comercialización de servicios móviles por parte de OMV	Maxcom	Telcel	16/6/2015	Sí (p. 69)
Comercialización de servicios móviles por parte de OMV	Neus Mobile	Telcel	9/10/2015	Sí (p.72)

Figura 4.5: Convenios con el AEP para la prestación de servicios mayoristas [Fuente: IFT – Política Regulatoria, 2016] (información recopilada el 26 de abril de 2016)

Tercero, las medidas suponían la introducción de nuevos servicios mayoristas, permitiendo el acceso a clientes minoristas (tanto fijos como móviles) así como también servicios auxiliares (p.ej. coubicación en centrales y en infraestructura móvil). Esto permitiría a los CS desplegar redes con una eficiencia cercana a la inherente del AEP debido a su escala. Hasta el día de hoy, no sabemos de ningún ejemplo real donde un CS esté exitosamente utilizando los servicios mayoristas incluidos en las ORs o usando otros términos del AEP. Creemos que este es el caso para los siguientes servicios mayoristas, que si fueran provistos correctamente incrementarían el acceso a los clientes minoristas.

Servicio	Referencia en las medidas actuales
Coubicación	
Compartición de infraestructura pasiva	Anexo 1 Móviles
Usuario visitante	
Operadores móviles virtuales (OMV)	
Compartición de infraestructura pasiva	Anexo 2 Fija
Desagregación total del bucle y subbucle local	
Desagregación compartida del bucle y subbucle local	
Acceso indirecto al bucle local (SAIB)	Anexo 3 Desagregación
Reventa de línea (SRLT)	
Coubicación para desagregación y servicios auxiliares	

Figura 4.6: Nuevos servicios introducidos en las medidas [Fuente: Medidas de preponderancia anexos 1, 2, 3, 4 y 5, 2016]

Cuarto, el caso de servicios mayoristas de OMVs merece mayor discusión. Desde la determinación de preponderancia en marzo de 2014 Telcel ha sido obligado a prestar servicios de OMV. Sin embargo, es obvio que Telcel podía haber ofrecido este servicio en condiciones comerciales y técnicas razonables mucho antes de esta fecha.

Telcel asegura haber lanzado un OMV, llamado Aló, del cual es propietario el mismo AMX. De hecho, el portal web de Aló identifica a Radiomóvil Dipsa S.A. de C.V. (Telcel) como su propietario. Tal y como figura en su página web, Aló<sup>19</sup> es distribuido por las mismas tiendas de Telcel así como por los vendedores autorizados de este último. Aló, por lo tanto, puede ser considerado como una submarca de menor costo (marca 'low-cost') del mismo Telcel. Si Aló realmente operara como un OMV con un acuerdo entre sí mismo y Telcel, entonces siguiendo los principios de transparencia y no discriminación, se solita al IFT requiera en forma urgente a GEAM la remisión del acuerdo suscripto entre Telcel y Aló, y la inclusión de sus condiciones (siempre que sean más favorables) en la OR OMV.

Otros cinco OMVs han sido anunciados sobre la red de Telcel (ver Figura 4.7 y Figura 4.8), todos ellos con convenios firmados y disponibles públicamente (ver Figura 4.5), pero no existe evidencia de que sus servicios ya estén activos. Mientras tanto, en la red de Movistar, se han lanzado siete OMVs hasta la fecha, demostrando que es perfectamente posible lanzar OMVs en el mercado mexicano.

Lo sucedido hasta este momento ilustra claramente que las operaciones del AEP han mostrado poca intención de proveer los servicios mayoristas requeridos, a pesar de haber declarado lo contrario públicamente. Por lo tanto, el IFT debe jugar un papel más estricto con el fin de garantizar la aplicación correcta y ejecución efectiva de la decisión de preponderancia.



<sup>19</sup> <http://alo.mx/alo.html>

Durante la investigación sobre este tema, hemos encontrado un comentario que atribuye el no lanzamiento de los OMVs a la falta de asignación de un rango de números a dichos operadores.

*“Según el diario El Universal (22 de julio de 2015)<sup>20</sup> “[...] Desde noviembre pasado, cuando Telcel publicó su Oferta de Operadores Móviles Virtuales, compañías como Axtel, Quickly Phone, Elektra, Maxcom y Aló han solicitado el uso de esa red. Sin embargo, **no han podido utilizarla, debido a que el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) aún no les asigna los números a vender. [...]”***

Hemos estudiado con más detenimiento esta situación y entendemos que el IFT no niega la solicitud de tales rangos de números. En el Plan Nacional de Numeración<sup>21</sup>, todos los OMVs tienen sus rangos de números asignados según las provincias en las que esperan comercializar sus servicios. En consecuencia, creemos que esta alegación es incorrecta.

Por el contrario, creemos que lo sucedido hasta este momento ilustra claramente que las operaciones del AEP han mostrado poca intención de proveer los servicios mayoristas requeridos, a pesar de haber declarado lo contrario públicamente. Un caso de esta situación se puede observar en las operaciones de OMV de Maxcom, compañía que pese a tener firmado un convenio con el AEP, sigue utilizando la red de Movistar para llevar servicios de telefonía e internet móvil a sus usuarios finales. Por otra parte, hay fuentes que afirman que algunos de estos operadores están a la espera de la entrada en funcionamiento de la Red Compartida, como sería el caso de Alestra<sup>22</sup>.

Teniendo en cuenta todos los puntos mencionados en este párrafo, creemos que el IFT debe jugar un papel más estricto con el fin de garantizar la aplicación correcta y ejecución efectiva de la decisión de preponderancia.

	Nombre	Estado	Red	Acuerdo público
Operadores fijos	Maxcom	Activo	Movistar / Telcel	Sí
	Megacable	Activo	Movistar	
	Axtel	Anunciado	Telcel	Sí
	Alestra	Anunciado	Por definir	
Operadores móviles	Tuenti (Telefónica)	Activo	Movistar	
	Aló (América Móvil)	Activo	Telcel	
	Unefón	Activo	Iusacell (AT&T)	
OMV	Virgin Mobile	Activo	Movistar	
	Qbo Cel	Activo	Movistar	
	Cierto	Activo	Movistar	
	Maz Tiempo	Activo	Movistar	

<sup>20</sup> Fuente: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/negocios/2015/07/22/virtuales-le-apuestan-red-de-telcel>

<sup>21</sup> Plan Nacional de Numeración. [http://numeracion.ift.org.mx/numeracion.exe/w\\_vip](http://numeracion.ift.org.mx/numeracion.exe/w_vip)

<sup>22</sup> <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/telecom/2015/10/8/busca-alestra-convertirse-en-operador-movil-virtual>

	Nombre	Estado	Red	Acuerdo público
	Lycamobile	Anunciado	Movistar <sup>23</sup>	
	Quickly Phone	Anunciado	Telcel	Sí
	Ibo Cell	Anunciado	Telcel	Sí
	Neus Mobile	Anunciado	Telcel	Sí
Tiendas departamentales, supermercados	Grupo Elektra	Anunciado	Telcel	Sí
	Chedraui	Anunciado	Movistar	
	Coppel	Anunciado	Por definir	

Figura 4.7: Operadores Móviles Virtuales [Fuente: *eleconomista.com.mx*<sup>24</sup>, 17 de junio de 2015; elaboración propia, Recopilado el 9 de marzo de 2016]

Red utilizada	OMVs activos	OMVs anunciados (inactivos)
Telcel	1	5
Movistar	7	2
AT&T	1	0
Por definir	0	2

Figura 4.8: Resumen de Operadores Móviles Virtuales presentes en cada red [Fuente: elaboración propia, 2016]

Ibo Cell (con su marca Bueno Cell) y Neus Mobile se enfocan únicamente en operaciones logísticas, y su entrada no afectará en absoluto el mapa competitivo en el mercado minorista.

Con solamente 224,000 números asignados a Ibo Cell y 73,000 a Neus Mobile, y considerando la estrategia corporativa de estas compañías, es posible afirmar que su efecto en el mercado de telecomunicaciones mexicano será nulo.

OMV	Líneas asignadas
Axtel	260 000
Quickly Phone (Megatel)	85 000
Telecomunicaciones 360 (Elektra)	396 000
Ibo Cell (Bueno Cell)	224 000
Maxcom	346 000
Neus Mobile	73 000

Figura 4.5: Cantidad de líneas asignadas a cada Operador Móvil Virtual [Fuente: Plan Nacional de Numeración - IFT, 2015]

En suma, el contenido insuficiente e inadecuado de las Ofertas de Referencia en análisis llevó a que su adopción haya sido muy limitada a la fecha y, por ende, carente de toda eficacia real en la promoción de la competencia en el sector.

<sup>23</sup> Se espera que opere sobre la red de Movistar, <http://uk.reuters.com/article/uk-mexico-lycamobile-idUKKBN0G523I20140805>

<sup>24</sup> <http://eleconomista.com.mx/industrias/2015/06/17/mvno-ganan-332800-clientes-mexico-siguen-claroscuros>

#### 4.4 **Falta de cumplimiento por el AEP: El AEP no ha cumplido adecuadamente con las Medidas de Preponderancia, por lo que la adopción de las Ofertas de Referencia no puede ser invocada para justificar ninguna reducción de las Medidas de Preponderancia**

Finalmente, AMX ha realizado infundadas y erróneas afirmaciones cuando se publicaron las Ofertas de Referencia insinuando que el sector ya es más competitivo y que han cumplido con las obligaciones expuestas en las medidas de preponderancia. Por ejemplo:

Comentarios en el [economista.com.mx](http://economista.com.mx)<sup>25</sup>:

*"Necesitamos más competencia en TV de paga. Consideramos que podemos completar nuestro portafolio. **Hemos cumplido con las reglas (de preponderancia).** Pienso que existe una buena oportunidad de operación en la televisión de paga"*

*"Es esencial que se le conceda a AMX la concesión para ofrecer servicios de televisión de paga para seguir aumentando la competitividad en el mercado. AMX cree firmemente que **Telmex está en pleno cumplimiento con los términos de sus concesiones**"*

Jornada.unam.mx<sup>26</sup>:

*"No hay duda de que esta reforma y la regulación trajeron más competencia y precios más bajos"*

*"**América Móvil, Telcel y Telmex han cumplido con todas las obligaciones de preponderancia** que hace dos años les impuso el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel), cuya revisión iniciará en marzo y de la que dijo, confían que tendrán buenos resultados."*

Comentarios de Carlos Slim Domit, en el [elfinanciero.com.mx](http://elfinanciero.com.mx)<sup>27</sup>:

*"**Hemos cumplido todos los requisitos de la regulación**, y estamos listos para ello" "Nuestros competidores y reguladores del gobierno ven que es efectiva la competencia en el mercado de las telecomunicaciones, las tarifas han bajado y más servicios están en orden"*

Sin embargo, como se ha concluido en la Sección 3.1.4 arriba, solo se ha observado una reducción marginal en la cuota de los operadores AEP, tanto en el mercado fijo como en móvil, ya sea para los servicios de voz o internet, asumiendo la consistencia de los datos (aunque en rigor ésta no existe). Así mismo, cualquier incremento de competencia en el

<sup>25</sup> <http://eleconomista.com.mx/industrias/2015/10/20/necesitamos-competencia-tv-paga-daniel-hajj>

<sup>26</sup> <http://www.jornada.unam.mx/2016/02/11/economia/024n1eco>

<sup>27</sup> <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/america-movil-va-con-todo-por-tv-de-paga.html>

mercado móvil ha sido a pesar, y no como consecuencia, del comportamiento del AEP. De la subsección anterior es evidente que el AEP ha hecho un esfuerzo significativo para impedir la introducción de la competencia a través de la entrada de OMVs en su red móvil.

Sí se ha visto una bajada en las tarifas efectivas por la competencia más agresiva entre operadores móviles y probablemente también debido al traspaso de la reducción en las tarifas de terminación. Por otro lado, por causa de la demora en la introducción de la OREDA, no ha habido prácticamente ningún cambio en el mercado de acceso fijo.

Por todo lo descrito aquí arriba, pensamos que es importante enfatizar que AMX no ha cumplido con los requerimientos específicos definidos por el IFT ni con las intenciones y espíritu de las Medidas de Preponderancia.

#### **4.4.1 Niveles de cumplimiento de las Medidas de regulación asimétrica**

La publicación de las Ofertas de Referencia no implica necesariamente que AMX haya cumplido con sus obligaciones como AEP.

En este sentido, creemos que adicionalmente se debe demostrar el cumplimiento con los siguientes puntos. *Primero*, que las Ofertas de Referencia hayan sido publicadas, incluyendo todos los requisitos del IFT y las consideraciones de otros operadores en la industria. *Segundo*, que las Ofertas de Referencia respondan a las necesidades identificadas y sean útiles para una aplicación efectiva en el mercado. Este punto se destacó en nuestra respuesta a la consulta pública sobre las Ofertas de Referencia.<sup>28</sup> *Tercero*, que las Ofertas de Referencia sean ampliamente utilizadas y aprovechadas por concesionarios solicitantes. *Cuarto*, que haya un claro impacto positivo en el mercado que se ve reflejado en la oportunidad de captar una cuota de mercado significativa por parte de los concesionarios solicitantes. Solo cuando todos estos puntos se cumplan, podría afirmarse que las medidas han sido exitosas.

Por lo tanto, solicitamos que el IFT sea estricto en la definición de cumplimiento de las Medidas y que dicha definición se articule en torno a los tres niveles señalados en esta sección. Solamente cuando se acredite que existe un claro efecto de mejora competitiva como efecto de las Medidas, se podrá pensar en que el GEAM se halla en cumplimiento.

<sup>28</sup>

<http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consulta-publica-respecto-las-propuestas-de-ofertas-de-referencia-presentadas-por-el-agente>



## 4.5 Conclusiones

Nuestra revisión sobre el impacto de la implementación de las Ofertas de Referencia revela lo siguiente:

1. la publicación de la OREDA ha sido innecesariamente retrasada, en especial por una gestión insuficiente del Comité Técnico de Desagregación que ha estado operando sin un calendario claro y sin plazos determinados
2. el interés para la utilización de las Ofertas de Referencia ha sido muy limitada, debido a que no responden adecuadamente a las expectativas y necesidades de los actores en el sector
3. el AEP no se aplica a si mismo los mismos términos y condiciones que a los demás concesionarios tal y como estipulan las Medidas y las Ofertas de Referencia, lo cual es un caso flagrante de discriminación
4. el AEP no ha mostrado ninguna intención en apoyar los objetivos de las medidas. Sigue sin ofrecer términos razonables para los servicios nuevos y existentes dificultando y limitando el uso efectivo por parte de los CS
5. la publicación de las Ofertas de Referencia no implica automáticamente que el AEP ha cumplido con sus obligaciones
6. el IFT no ha adoptado un rol más activo y estricto con el AEP en telecomunicaciones para obligar a que este adopte de manera efectiva las obligaciones y Medidas que le fueron impuestas.

En suma, el IFT no ha sido capaz de explotar sus nuevas responsabilidades y facultades adecuadamente para imponer la introducción de Ofertas de Referencia eficientes y efectivas con el fin de tener un interés relevante por parte de los CS y garantizar su aplicación real en un tiempo aceptable. Por ello, el IFT debe considerar todo el rango de opciones a su disposición de aquí en adelante para asegurar la competencia esperada cuando las medidas fueron escritas. En los capítulos siguientes se analizarán cuáles son las reformas necesarias para asegurar la eficacia de las Medidas de Preponderancia y de las Ofertas de Referencia.



## 5 Reiterados incumplimientos del AEP que fueron denunciados al IFT

Además de lo expuesto precedentemente sobre la ineficacia de las Medidas de Preponderancia y la insuficiente implementación de las Ofertas de Referencia, no puede pasar inadvertido que se han presentado ante el IFT diversas denuncias por reiterados incumplimientos del AEP a las obligaciones que se la han impuesto mediante las Medidas de Preponderancia.

En efecto, las empresas OPERBES, S.A. DE C.V., BESTPHONE, S.A. DE C.V., CABLEVISION, S.A. DE C.V., CABLE Y COMUNICACIÓN DE CAMPECHE, S.A. DE C.V. CABLEMÁS TELECOMUNICACIONES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN RED, S.A. DE C.V., y MEXICO RED DE TELECOMUNICACIONES, S. DE R.L. DE C.V., así como un particular, presentaron escritos denunciando diversos incumplimientos de parte del AEP, que se resumen en la siguiente tabla:

No.	Descripción del incumplimiento	Particular	Medida	Cantidad	Fecha
1	Se evidencia incumplimiento por no desglosar sus servicios en los recibos telefónicos	Particular	Medida 47 del Anexo 2 de la Resolución de Preponderancia	94	04/08/15
2	Se evidencia incumplimiento a obligación de establecer pasos para cancelar el servicio y monto pendiente para cancelar	Particular	Medidas 46 y 47 del Anexo 2 de la Resolución de Preponderancia	93	04/08/15
3	Telmex incumplió su obligación de cruzar todo tipo de tráfico a través de puertos únicos de interconexión, al día de hoy no pasa el tráfico de números especiales (060, 040, 030 ...) ni números 800	Operbes y Bestphone	Medidas 5 y 10 del Anexo 2 de la Resolución de Preponderancia	123	24/09/15
4	Telmex Incumplió obligación de en entregar los enlaces a tiempo	Operbes	Medida 16 del Anexo 2 de la Resolución de	124	24/09/15

Número	Descripción de la denuncia	Proveedores	Resolución	Categoría	Fecha
			Preponderancia		
5	Telmex no da aviso de obras civiles que está realizando actualmente en Huixquilucan	Cablevisión y Cablemás	Medida 24 del Anexo 2 de la Resolución de Preponderancia	122	10/08/15
6	<p>Macrodenucia con respecto a violaciones nuevas:</p> <p>(i) Denuncia entorpecimiento a interconexión con Telmex y Telcel al solicitar que se haga a través del Sistema Electrónico de Solicitudes de Interconexión</p> <p>(ii) Denuncia sobre incidencia de fallas</p> <p>(iii) Denuncia en contra de Telmex por operar con un contrato de adhesión que contraviene las medidas de preponderancia</p>	Operbes, Bestphone, Cablevisión, Cablemás, Metrored	Medidas 8, 20, 45, 46, 49 y 48 del Anexo 2 de la Resolución de Preponderancia, y artículos 191, fr. V y 207 LFTyR	Sin Exp.	14/10/15
7	Telmex implementó una interfaz en su sitio de Internet que no permite el manejo adecuado y eficiente por los usuarios, para que tengan acceso a la información de los servicios y por lo tanto, no pueden ejercer los derechos que la Oferta le confiere	Bestphone y Cablevisión	Medidas Segunda y Décima sexta del Anexo 3 de la Resolución de Preponderancia, y condiciones Décima primera, Décima segunda y Décima tercera de la Resoluciones de Condiciones Técnicas	Sin Exp.	15/03/16
8	Telmex no proporciona la información presencial	Bestphone	Medidas Segunda y Décima sexta del Anexo 3 de la Resolución de	Sin Exp.	04/04/16

No.	Descripción de la queja	Operador	Resolución	Estatus	Fecha
			Preponderancia, y la condición Décimo tercera de la Resoluciones de Condiciones Técnicas		
9	Telmex no celebra el Convenio Marco de Interconexión en los mismos términos y condiciones autorizados por el Ifetel	Bestphone	Medidas Décima Sexta del Anexo 3 y Duodécima del Anexo 2 de la Resolución de Preponderancia, y Resolución que autoriza el CMI	Sin Exp.	08/04/16
10	Telmex no proporciona la información respecto a los mapas geográficos a que se refiere la Base 4 de la OREDA	Bestphone	Medidas Décima Sexta y Décimo Séptima del Anexo 3 de la Resolución de Preponderancia y numeral 3.1, Base 4 de la OREDA	Sin Exp.	15/04/16
11	Telmex incumple con la obligación de proporcionar completa la información tipo "a" de la OREDA	Telecable del Estado de México	Medidas Décima Sexta y Décimo Séptima del Anexo 3 de la Resolución de Preponderancia, Condición Décimo Primera del Anexo 1 de Condiciones Técnicas y numeral 3.1 de la OREDA	Sin Exp.	06/05/16
12	Telmex incumple con la obligación de proporcionar completa la información tipo "a" de la OREDA	Televisión por Cable de Tabasco	Medidas Décima Sexta y Décimo Séptima del Anexo 3 de la Resolución	Sin Exp.	06/05/16

Nº	Descripción de la infracción	Sector	Referencia Normativa	Estado	Fecha
			de Preponderancia, Condición Décimo Primera del Anexo I de Condiciones Técnicas y numeral 3.1 de la OREDA		
13	Telmex incumple con la obligación de proporcionar completa la información tipo "a" de la OREDA	Cablevisión	Medidas Décima Sexta y Décimo Séptima del Anexo 3 de la Resolución de Preponderancia, Condición Décimo Primera del Anexo I de Condiciones Técnicas y numeral 3.1 de la OREDA	Sin Exp.	06/05/16
14	Telmex incumple con la obligación de proporcionar completa la información tipo "a" de la OREDA	Bestphone	Medidas Décima Sexta y Décimo Séptima del Anexo 3 de la Resolución de Preponderancia, Condición Décimo Primera del Anexo I de Condiciones Técnicas y numeral 3.1 de la OREDA	Sin Exp.	06/05/16
15	Telmex incumple con la obligación de proporcionar completa la información tipo "a" de la OREDA	Cable y Comunicación de Campeche	Medidas Décima Sexta y Décimo Séptima del Anexo 3 de la Resolución de Preponderancia, Condición Décimo Primera del Anexo I de Condiciones	Sin Exp.	06/05/16



No.	Descripción de la infracción	Empresa	Medidas de cumplimiento	Estado	Fecha de vencimiento
			Técnicas y numeral 3.1 de la OREDA		
16	Telmex incumple con la obligación de proporcionar completa la información tipo "a" de la OREDA	Cablemás Telecom	Medidas Décima Sexta y Décimo Séptima del Anexo 3 de la Resolución de Preponderancia, Condición Décimo Primera del Anexo I de Condiciones Técnicas y numeral 3.1 de la OREDA	Sin Exp.	06/05/16
17	Telmex incumple con la obligación de proporcionar completa la información tipo "a" de la OREDA	TVI Nacional	Medidas Décima Sexta y Décimo Séptima del Anexo 3 de la Resolución de Preponderancia, Condición Décimo Primera del Anexo I de Condiciones Técnicas y numeral 3.1 de la OREDA	Sin Exp.	06/05/16
18	Telmex incumple con la obligación de proporcionar completa la información tipo "a" de la OREDA	Tele Azteca	Medidas Décima Sexta y Décimo Séptima del Anexo 3 de la Resolución de Preponderancia, Condición Décimo Primera del Anexo I de Condiciones Técnicas y numeral 3.1 de la OREDA	Sin Exp.	06/05/16
	Telmex incumple con la obligación de proporcionar completa la	Cablevisión	Medidas Décima Sexta y Décimo	Sin	06/05/16

Nº.	Medida de Preponderancia	Red	Disposición Normativa	Tipo	Observaciones
19	información tipo "a" de la OREDA	Red	Séptima del Anexo 3 de la Resolución de Preponderancia, Condición Décimo Primera del Anexo I de Condiciones Técnicas y numeral 3.1 de la OREDA	Exp.	

Figura 5.1: Resumen de Operadores Móviles Virtuales presentes en cada red [Fuente: elaboración propia, 2016]

Estos incumplimientos, sumados a la falta de eficacia de las Medidas de Preponderancia, ratifican así que tales medidas han sido inadecuadas a la fecha, y que por ende no sólo deben mantenerse sino que deben agravarse para lograr la efectiva, real y sostenible competencia en el sector.



## 6 Causas de la ineficacia de las Medidas de Preponderancia y reformas necesarias para asegurar su éxito

Como se vio en los capítulos anteriores, no se ha logrado la ampliación de los niveles de competencia en el sector de telecomunicaciones a pesar de las medidas adoptadas, las Ofertas de Referencia han sido implementadas de forma insuficiente, y el AEP no ha dejado de infringir repetida y sistemáticamente sus obligaciones. Esto se debe a que las Medidas de Preponderancia han sido insuficientes, permitiendo amplios márgenes para la actuación arbitraria y abusiva, cuando no ilegal, del AEP. En este apartado se analizarán separadamente las insuficiencias de tales medidas mediante su comparación con la Directiva de Acceso de la Comisión Europea (Directiva de Acceso), lo que permitirá identificar esos vacíos legales e insuficiencias de la regulación local. Esa comparación permitirá entonces advertir cuáles son las reformas necesarias en cada una de las Medidas de Preponderancia, de modo tal que las finalidades de la regulación puedan ser efectiva y eficientemente logradas.

Al respecto, la Directiva de Acceso y la legislación que la precede, en el transcurso de más de 20 años, ha derivado en mercados competitivos aportando tanto beneficios importantes a los usuarios finales como una ampliación del portafolio de servicios prestados, mejoría en calidad y reducción de precios. Entonces, considerando que el marco regulatorio que dio lugar a y fue definido a raíz de las Medidas de Preponderancia se ha inspirado en gran medida en el modelo de la Unión Europea, este puede ser utilizado como un punto de referencia para el sector mexicano.

La sección está estructurada con base en los siguientes principios:

1. trato no discriminatorio;
2. transparencia;
3. acceso y uso de los recursos de red;
4. revisión de precios, separación contable y contabilidad de costos.

En Europa, estos principios se ven recogidos e implementados en gran medida a través de las Ofertas de Referencia. Pero a pesar de la publicación reciente de Ofertas de Referencia por parte del Instituto, existen insuficiencias importantes en la estructura y otros temas fundamentales relacionados con ellas, que también serán analizados.

Como se explicará a continuación: (i) en materia de trato no discriminatorio, debe establecerse explícitamente la Equivalencia de Insumos (Eol) para los CS y el AEP en cuestiones técnicas, procedimentales y comerciales; (ii) en materia de transparencia, debe exigirse al AEP que implemente un Sistema Electrónico de Gestión (SEG) que permita

realmente acceder a una base de datos centralizada y herramientas de gestión y reporte; (iii) en materia de acceso y uso de los recursos de red, deben incluirse necesarios servicios adicionales a cargo del AEP; (iv) en materia de precios, márgenes y controles contables, deben establecerse cruciales reformas adicionales; y (v) en materia de Ofertas de Referencia, debe asegurarse el carácter único, obligatorio e integral de las Ofertas de Referencia, así como que el IFT sea el único organismo para su control y actualización.

## **6.1 Trato no discriminatorio: Debe establecerse explícitamente la Equivalencia de Insumos (Eol) para los CS y el AEP en cuestiones técnicas, procedimentales y comerciales**

En primer lugar, en las medidas para asegurar el trato no discriminatorio, es necesario establecer explícitamente la Equivalencia de Insumos (Eol) para los CS y el AEP en cuestiones técnicas, procedimentales y comerciales.

### Consideraciones generales

El principio de no discriminación se impone sobre los operadores dominantes con el objetivo de dar la oportunidad a los demás CS de usar los servicios regulados de una forma equivalente a aquellos. En este sentido, la Directiva de Acceso de la Comisión Europea estipula lo siguiente:

*"2. Las obligaciones de no discriminación garantizarán, en particular, que el operador aplique condiciones equivalentes en circunstancias semejantes a otras empresas que presten servicios equivalentes y proporcione a terceros servicios e información de la misma calidad que los que proporcione para sus propios servicios o los de sus filiales o asociados y en las mismas condiciones."<sup>29</sup>*

Una aplicación exitosa evitaría que el operador use su escala dominante o la significativa integración vertical (entre su brazo técnico y comercial así como entre varias redes de acceso fijo y móvil) para obstruir la competencia.

Los problemas referentes a la discriminación en las Medidas de Preponderancia vigentes incluyen:

- **Suministro de información:** el operador dominante puede tener acceso a más información a través de mejores interfaces comparado con los demás CS en el sector, lo que le permite tomar decisiones desde una posición de ventaja por la asimetría en la información existente. Este punto se tratará en mayor detalle en la siguiente subsección 6.2 sobre transparencia.
- **Tiempos de entrega de órdenes y solicitudes:** el operador dominante está en una posición desigual que le permite conectar a los clientes finales de los CS en un plazo

<sup>29</sup> Directiva 2002/19/CE del parlamento europeo y del consejo de 7 de marzo de 2002. Artículo 10

mayor que a sus propios clientes minoristas si tiene recursos limitados o simplemente quiere dañar la imagen de sus competidores.

- **Calidad de servicio:** el operador dominante está en una posición desigual que le permite diferenciar entre el tráfico de sus propios clientes y el de aquellos de los demás CS. Por lo cual podría degradar la calidad de servicio provista a los CS en favor de la de sus propios clientes. Esto podría darse limitando las velocidades o degradando la confiabilidad de las conexiones.
- **Respuesta a fallas:** en caso de caídas de la red, el operador dominante está en una posición desigual que le permite aprovechar la oportunidad para priorizar la restauración del servicio a sus propios clientes minoristas, por encima de los clientes del CS. Incluso cuando existan tiempos de reparación pactados contractualmente, podría existir un trato diferenciado con distintos tiempos de reparación.
- **Desarrollo e innovación de productos:** en muchos casos el desarrollo de nuevos productos mayoristas es resultado de los planes del operador dominante para ofrecer los servicios minoristas correspondientes. Un operador dominante está en una posición desigual que le permite tener incentivos de priorizar el desarrollo de los productos que se ajusten a su propia estrategia de ventas o dar información insuficiente sobre los nuevos productos a otros operadores minoristas obteniendo una ventaja competitiva o “*first-mover advantage*”.

Para asegurar el trato no discriminatorio y garantizar tales beneficios, la legislación puede establecer dos mecanismos adicionales para ello, a saber: (i) la Equivalencia de Insumos (Eol); y (ii) la separación funcional o estructural. A continuación se los comentará a cada uno.

► *Equivalencia de Insumos*

Más allá de la obligación general de no discriminación, el principio puede ser cumplido explícitamente a través del requisito de Equivalencia de Insumos (Eol) o de Equivalencia de productos (EoO – *Equivalence of Outputs* por sus siglas en inglés). El organismo regulatorio europeo, BEREC, establece la Eol y EoO en los siguientes términos:

- **BP19.** Las agencias regulatorias nacionales (ARN) deberán imponer obligaciones de equivalencia a los operadores con SMP, justificando la forma específica de esta en base a los problemas de competencia que se hayan descubierto.
- **BP19a** Las ARNs están mejor posicionadas para determinar la aplicación exacta de la equivalencia con un enfoque por producto. Por ejemplo, una aplicación estricta de Eol es más fácil de justificar en aquellos casos donde los costos de diseño incremental y de implementación son bajos (ya que la equivalencia puede ser agregada en el diseño de nuevos procesos) y para ciertos servicios maduros (donde los beneficios son altos en comparación con los costos materiales de agregar Eol a los procesos de negocio existentes). En otros casos, la EoO sería un enfoque suficiente y proporcionado para asegurar la no discriminación (por ejemplo, cuando el producto mayorista ya comparte la

mayoría de la infraestructura y los servicios con el producto usado por el brazo minorista del operador con SMP).

Mientras que la diferencia entre Eol y EoO puede ser importante en el momento de crear algunos productos mayoristas, podemos tratarlos generalmente como Eol. Por ejemplo, se puede argumentar sobre cómo debe ser el suministro de la desagregación del bucle local, pero sin importar si se usa Eol o EoO, no hay duda que la imposición de algún tipo de equivalencia tendría un impacto significativo en un mercado tan asimétrico como el mexicano.

Al respecto, podemos considerar el requerimiento de Equivalencia de Insumos en tres diferentes categorías:

*Técnica* Los productos mayoristas permiten replicar la oferta minorista del incumbente. Es decir, el CS puede prestar los mismos servicios (o paquetes de servicios) a un cliente final que el incumbente podría ofrecer a ese mismo cliente.

*Procedimental* El área comercial del incumbente (así como sus subsidiarias o asociadas) ordena y gestiona servicios utilizando los mismos procedimientos y sistemas que cualquier otro CS.

Este tema lo trataremos en mayor detalle en la sección 6.2 (la obligación de transparencia) donde discutimos si debe implementarse con un sistema electrónico de información y pedidos- conocido en México como SEG. Esto aseguraría no discriminación y transparencia entre los CS y el incumbente.

*Comercial* Los CS deben ser capaces de replicar los servicios minoristas con la oferta mayorista regulada del incumbente y obtener márgenes razonables, reflejando la escala de un operador eficiente. Al evaluar el estrechamiento de márgenes, es importante identificar la escala razonable del CS y tal consideración también aplicaría al análisis de costos evitados – particularmente en un mercado tan asimétrico como lo es el mexicano. Hablaremos de esto en más detalle en la sección 6.4.2 sobre determinación de precios y revisión de márgenes.

► *Separación funcional o estructural*

Cabe señalar que en países donde la implementación de Eol no ha sido exitosa, interpretaciones más estrictas del principio de no discriminación, como la separación funcional o estructural, han sido impuestas al incumbente (por ejemplo, la separación de la red de acceso de British Telecom (BT) en Openreach en el Reino Unido). La Directiva de Acceso Europea determina:

*“Cuando una autoridad nacional de reglamentación llegue a la conclusión de que las obligaciones pertinentes impuestas en virtud de los artículos 9 a 13 no han bastado para conseguir una competencia efectiva y que sigue habiendo problemas de competencia o fallos del mercado importantes y persistentes en relación con determinados mercados al por mayor de productos de acceso, podrá, como medida excepcional y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8, apartado 3, párrafo segundo, imponer a las empresas integradas verticalmente la obligación de traspasar las actividades relacionadas con el suministro al por mayor de esos productos de acceso a una unidad empresarial que actúe independientemente.*

*Esa unidad empresarial suministrará productos y servicios de acceso a todas las empresas, incluidas otras unidades empresariales de la sociedad matriz, en los mismos plazos, términos y condiciones, en particular en lo que se refiere a niveles de precios y de servicio, y mediante los mismos sistemas y procesos.”<sup>30</sup>*

La separación funcional supone la división funcional de la red del incumbente mediante la creación de una unidad separada de su organización vertical. Esto se lleva a cabo con el fin de ofrecer servicios sobre su red de forma “separada”, en igualdad de acceso (*equal access*) a todos los operadores, inclusive la unidad minorista del propio incumbente. Para la separación funcional es necesaria la equivalencia de insumos, pero la equivalencia de insumos no tiene por qué significar la separación funcional.

La separación funcional es el primer paso dentro de varios remedios regulatorios, cuyo caso último es la separación total o estructural. Bajo la separación total, el operador es dividido en dos compañías independientes:

- una compañía dueña de la red local de acceso que provee servicios mayoristas tanto a la propia unidad minorista del incumbente como a los otros operadores;
- otra compañía que provee servicios minoristas a los clientes finales.

De los posibles remedios regulatorios, la separación estructural es la opción más extrema: las dos compañías tienen dueños diferentes y son administradas separadamente.

Entre ambas opciones, la separación funcional y separación total, existe una variedad de opciones intermedias que pueden ser implementadas según lo estime conveniente el regulador. Estas opciones intermedias pueden incluir, entre otras obligaciones, la separación física de las oficinas; la creación de marca propia; separación de sistemas informáticos; imposición de incentivos a los directivos de cada empresa; separación de juntas directivas; y venta o cambio parcial de dueños de las dos compañías.

El principal argumento para introducir la separación vertical es que esta reduce o elimina el incentivo del incumbente a discriminar a favor de sus propias operaciones minoristas. Por ejemplo, en ausencia de separación, el incumbente siempre favorecerá la entrega de

<sup>30</sup>

Directiva 2002/19/CE del parlamento europeo y del consejo de 7 de marzo de 2002. Página 17

servicios y la celeridad de los procesos a favor de sus propios negocios. De no existir separación, el incumbente tiene todos los incentivos para maximizar sus ganancias, utilizando las ventajas que le confieren la integración de sus áreas minorista y mayorista, por lo que probablemente usará tales prácticas discriminatorias.

Situación actual: Evidentes discriminaciones estructurales por parte del AEP

El principio de no discriminación está claramente impuesto a través de las Medidas de Preponderancia – la siguiente tabla destaca algunas referencias clave.

Anexo	Contenido
<b>ANEXO 1 MOVILES</b>	<p>DECIMOQUINTA.- El Agente Económico Preponderante deberá permitir a concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones el Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva que posea bajo cualquier título legal.</p> <p>Dicha infraestructura deberá estar disponible a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones <b>sobre bases no discriminatorias</b> considerando las condiciones ofrecidas a sus propias operaciones. El Agente Económico Preponderante no deberá otorgar el uso o aprovechamiento de dichos bienes con derechos de exclusividad.</p> <p>DECIMO SEXTA [...] El Agente Económico Preponderante <b>no podrá establecer condiciones que inhiban la competencia</b> en la prestación de los servicios objeto de las Ofertas de Referencia, cualquier requisito que no sea necesario para la eficiente prestación del servicio, ni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicar condiciones discriminatorias y/o abusivas en la prestación de los servicios, por lo que deberán ofrecer los mismos precios, términos, condiciones y descuentos establecidos en las Ofertas de Referencia a cualquier Concesionario Solicitante u Operador Móvil Virtual que se lo requiera.</li> <li>- Aplicar términos y condiciones a sus propias operaciones, subsidiarias o filiales, o empresas que pertenezcan al mismo grupo de interés económico distintos a los establecidos en las Ofertas de Referencia.</li> </ul> <p>VIGÉSIMA.- El Agente Económico Preponderante deberá ofrecer a los Usuarios del Operador Móvil Virtual <b>la misma calidad de servicio que ofrece a sus propios Usuarios</b> en el tráfico cursado en su red pública de telecomunicaciones.</p> <p>QUINCUAGÉSIMA SÉPTIMA.- El Agente Económico Preponderante deberá proporcionar dentro de su red pública de telecomunicaciones el Servicio Mayorista de Usuario Visitante y el servicio a los Usuarios del Operador Móvil Virtual <b>en términos no discriminatorios, con niveles de calidad no menos favorables</b> de los que emplea para la provisión de servicios a sus Usuarios.</p>
<b>ANEXO 2 FIJAS</b>	<p>VIGÉSIMA TERCERA.- El Agente Económico Preponderante deberá permitir a concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones el Acceso y Uso Compartido de la Infraestructura Pasiva que posea bajo cualquier título legal.</p> <p>Dicha infraestructura deberá estar disponible a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones <b>sobre bases no discriminatorias</b> considerando las condiciones ofrecidas a sus propias operaciones. El Agente Económico Preponderante no deberá otorgar el uso o aprovechamiento de dichos bienes con derechos de exclusividad.</p> <p>TRIGÉSIMA NOVENA.- Las tarifas aplicables a los servicios de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva se negociarán entre el Agente Económico</p>

Preponderante y el Concesionario Solicitante.

Transcurridos sesenta días naturales contados a partir del inicio de las negociaciones sin que las partes hayan celebrado un acuerdo, o antes si así lo solicitan ambas partes, el Instituto determinará las tarifas mediante una metodología de costos incrementales promedio de largo plazo. Las mencionadas tarifas **deberán ofrecerse en términos no discriminatorios**, y podrán diferenciarse por zonas geográficas.

### ANEXO 3 DESAGREGACIÓN

QUINTA - [...] El Agente Económico Preponderante no podrá establecer condiciones que inhiban la competencia en la prestación de los servicios objeto de la Oferta de Referencia, cualquier requisito que no sea necesario para la eficiente prestación del servicio, ni:

- Aplicar condiciones discriminatorias y/o abusivas en la prestación de los servicios, por lo que deberán ofrecer los mismos precios, términos, condiciones y descuentos establecidos en la Oferta de Referencia a cualquier concesionario de redes públicas de telecomunicaciones que se lo solicite.
- **Aplicar términos y condiciones a sus propias operaciones, subsidiarias o filiales, o empresas que pertenezcan al mismo grupo de interés económico distintos a los establecidos en la Oferta de Referencia.**
- Condicionar la provisión de los servicios a comprar, adquirir, vender o proporcionar otro bien o servicio adicional o diferente de aquel.
- Sujetar la provisión de los servicios a la condición de no adquirir, vender, comercializar o proporcionar los servicios proporcionados o comercializados por un tercero.

VIGÉSIMA QUINTA.- El Agente Económico Preponderante deberá ofrecer a los Concesionarios Solicitantes, los elementos, capacidades, servicios, infraestructura y funciones necesarias para llevar a cabo la prestación de los servicios de desagregación **con cuando menos las mismas condiciones, plazos y la misma calidad de servicio** con que prestan dichas funciones para su propia operación y a sus afiliadas, filiales, subsidiarias o empresas que pertenezcan al mismo grupo de interés económico, a cuyo efecto establecerán los mecanismos y procedimientos necesarios para mantener los niveles de calidad y seguridad acordados entre las partes.

Cuando sea procedente, el Agente Económico Preponderante deberá contar con **un solo proceso de atención de solicitudes** de los servicios de desagregación conforme al cual, bajo condiciones similares, deberán ser atendidas las solicitudes respectivas en el orden en el que fueron presentadas.

VIGÉSIMA SÉPTIMA.- Para los servicios de desagregación objeto de la Oferta de Referencia, el Agente Económico Preponderante deberá proporcionar **niveles de disponibilidad del servicio, plazos de entrega, plazos de reparación de fallas y otros parámetros de calidad** relevantes que permitan al Concesionario Solicitante replicar los niveles de calidad de servicio que el Agente Económico Preponderante ofrece a sus usuarios finales.

Asimismo, el Agente Económico Preponderante deberá ofrecer **niveles de calidad de servicio para los servicios objeto de la Oferta de Referencia no menos favorables de los que emplea para su propia operación y a sus afiliadas**, filiales, subsidiarias o empresas que pertenezcan al mismo grupo de interés económico.

Los parámetros de calidad formarán parte de la Oferta de Referencia por lo que quedarán sujetos al tratamiento previsto en la medida Quinta.

Sin embargo, el principio de no discriminación no ha sido adoptado ni respetado por las operaciones del AEP a pesar de que las Medidas han estado en vigor por dos años. En efecto, los siguientes son sólo algunos ejemplos de clara discriminación por parte del AEP en telecomunicaciones:

*Técnico*

- No está claro cómo se pueden replicar los paquetes de internet de Telmex con el producto de bitstream SAIB. Por ejemplo, el paquete con velocidad 10 Mbit/s Infitum incluye un combo de voz y video y no es claro como el CS replicaría el servicio de voz.

*Procedimental*

- El AEP no está utilizando los mismos procesos de entrega y gestión ofrecidos a los CS. Continúan utilizando sus propios sistemas que son mucho más eficientes.
- Los retrasos en implementar un Sistema Electrónico de Gestión (SEG) son inaceptables. Esto lo discutiremos más en detalle en la sección 6.2 (la obligación de transparencia).
- El acceso a la herramienta provisional sustituta del SEG está innecesariamente restringido, la calidad de la información es extremadamente baja, y la disponibilidad de información es incompleta e insuficiente para que un CS puede realizar un uso efectivo de las OR del AEP. No podemos imaginar cómo el AEP podría usar esta herramienta para sus propias operaciones, ya que si lo hiciese, indudablemente estas se colapsarían.

*Comercial*

- Varias Ofertas de Referencia (ORCI, ORE, OR-OMV, OR-UV, ORCIM) no incluyen precios públicos ni descuentos aplicables, dejando al AEP una oportunidad de discriminar precios.
- No existe un proceso de evaluación de estrechamiento de márgenes para determinar si el precio mayorista permite un margen razonable a los CS.
- Tal y como Grupo Televisa comentó en su respuesta a la consulta sobre los modelos de costos para determinar tarifas de los servicios prestados por el Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones<sup>31</sup>, no se puede replicar de manera rentable ninguno de los paquetes postpago del AEP con las tarifas establecidas por el modelo de costos del IFT o con las finalmente incluidas en la Oferta de Referencia de OMV publicada el 30 de noviembre de 2015 y válida desde el 1 de enero de 2016.
- De igual manera, la utilización de ciertos servicios mayoristas de

<sup>31</sup>

<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/operbestphoneyotras-comentariosaldocumento6.1-modelodecostosparaserviciosdeoperadormovilvirtual.pdf>

la OREDA como p.ej. SAIB con SCyD de alta velocidad lleva a que el CS tenga márgenes negativos con respecto a los precios minoristas cobrados por el AEP

Dada la indiferencia, cuando no abierto incumplimiento, del principio de no discriminación mostrada por el AEP, se solicita IFT requiera explícitamente la Equivalencia de Insumos para los servicios mayoristas.

### Ejemplos internacionales de aplicación de la Equivalencia de Insumos y de la separación funcional o estructural

En esta sección hemos incluido dos ejemplos prácticos de cómo la Equivalencia de Insumos ha sido abordada por los reguladores de España e Irlanda. Así mismo incluimos dos ejemplos de cómo la separación funcional y estructural ha sido impuesta para asegurar la Eol en el Reino Unido y Nueva Zelanda.

Nueva Zelanda es un caso especialmente relevante ya que su ARN ha migrado desde un enfoque basado en arbitraje de desacuerdos a uno más influenciado por la regulación Europea con un marco de obligaciones ex-ante sobre el operador dominante. Consideramos que esto es similar a las ambiciones de las autoridades mexicanas en el sector de telecomunicaciones, quienes también están pasando de un enfoque regulatorio dominado por acuerdos comerciales (y arbitraje del IFT en caso de controversia) a uno de regulación asimétrica ex-ante sobre el AEP.

#### ► *España: Equivalencia de insumos para el servicio NEBA*

La desagregación física de la red de fibra en la última milla no es posible dado el actual despliegue de fibra de Telefónica en forma de una red GPON. Por lo cual, la desagregación debe darse de forma virtual, usando normalmente un servicio mayorista conocido como VULA<sup>32</sup> (*Virtual Unbundled Local Access*). Adelantándose a la imposición de la desagregación de la fibra, o de acceso de nueva generación (NGA por sus siglas en inglés), por parte del regulador, Telefónica lanzó en Julio de 2012 un servicio llamado NEBA (nuevo servicio de Ethernet de Banda Ancha), el cual provee un acceso indirecto bitstream de banda ancha con calidad de servicio sobre fibra.

La extinta CMT de España (Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, actualmente CNMC (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia) reconoció este servicio como un medio desde el cual se podría desarrollar un producto VULA. Sin embargo, había cierta preocupación sobre las condiciones en que era ofrecido, específicamente que no cumplía con el principio de no discriminación y la Eol.

El servicio NEBA había sido definido en un foro de la industria con la contribución de los operadores alternativos, y más tarde fue aprobado por la CMT. Las características y

<sup>32</sup> En la sección 6.3 explicamos con mayor detalle las características de VULA

arquitectura del servicio, sin embargo, no fueron los mismos que Telefónica utiliza para que su área minorista provea servicios a los clientes finales. Por consiguiente, el servicio tal como es provisto actualmente no cumple con la equivalencia de insumos.

El servicio NEBA se entrega en 50 puntos de acceso, uno para cada provincia. Hay tres niveles de servicio de tráfico predefinidos, y un SLA para cada nivel de calidad, cada uno con un nivel máximo de pérdida de información, retardo y jitter. El operador alternativo puede seleccionar el nivel apropiado como insumo para sus servicios al por menor, con un nivel de libertad de configuración adecuado.

El servicio de fibra minorista de Telefónica difiere substancialmente del NEBA. Estas son algunas de las diferencias principales:

- Telefónica puede configurar más opciones que los tres niveles de servicio ofrecidos por el NEBA.
- Telefónica puede utilizar más puntos de acceso que los 50 puntos dispuestos para los operadores alternativos.
- La interfaz utilizada por Telefónica para el uso de la información y los servicios es diferente al utilizado por los operadores alternativos.
- A pesar de que Telefónica ha declarado que ha estado migrando su sistema de apoyo actual de venta a una plataforma similar a NEON (anteriormente Conocida Como SGO o Sistema de Gestión de Operadores, discutido en la sección 6.2), y que ambas plataformas utilizan la misma información, la interfaz utilizada por Telefónica es diferente a la de NEON.

La nueva variante del servicio 'NEBA local', que ofrece un servicio VULA, ha solucionado estas diferencias. Por tanto, la CNMC considera este nuevo producto 'NEBA local' como coherente con el principio de Equivalencia de insumos.

► *Irlanda: Asegurando competencia en una intervención para banda ancha rural*

El plan nacional de banda ancha del gobierno irlandés (NBP por sus siglas en inglés) es un buen ejemplo de establecimiento de un proveedor de servicios mayorista basado en una política de acceso abierto y equivalencia de insumos. El objetivo principal del plan es proveer servicios de banda ancha de alta velocidad con precios accesibles en zonas rurales donde dichos servicios no estén disponibles. Los usuarios finales deben acceder al servicio a través de proveedores de servicios minoristas (RSP por sus siglas en inglés), y a su vez el RSP usará los productos mayoristas provistos por el operador elegido para el despliegue del plan nacional de banda ancha (NBP WSP por sus siglas en inglés).

El gobierno irlandés ha considerado un rango de opciones para el tipo de concesión del NBP WSP. Estas opciones van desde un modelo de estímulo comercial, en el cual un nivel limitado de recursos del gobierno es usado para estimular inversiones en el área de intervención, hasta la creación de una empresa propiedad del estado. La solución más probable es asignar concesiones donde una compañía comercial diseña, construye y

explota la red durante la duración del contrato, pero la propiedad de los activos regresa al estado al final del contrato.

El plan nacional de banda ancha de Irlanda sigue el enfoque regulatorio de la Comisión Europea, consistente con corregir primero las fallas de mercado a nivel mayorista. La motivación es que si el mercado mayorista funciona, la competencia a nivel minorista se genera cuando hay Equivalencia en el acceso. Una competencia efectiva a nivel minorista fomenta precios bajos, mejor calidad en el servicio y la innovación en los productos.

En caso de que el NBP WSP (o una filial) también ofreciera productos minoristas, lo haría compitiendo con proveedores minoristas que también estarían utilizando la red del NBP WSP. Esta situación, en teoría, podría generar discriminación por parte del NBP WSP entre los RSP y su propia área minorista. Las preocupaciones claves típicamente encontradas en este contexto de discriminación caen en las siguientes categorías (ver el comienzo de esta sección para mayor detalle):

- acceso a la información;
- tiempos de aprovisionamiento;
- calidad de servicio;
- resolución de fallas;
- innovación y desarrollo de producto;
- tarifas de los servicios.

Para que el mercado mayorista funcione adecuadamente, y permita la competencia entre los RSP, es clave que exista un conjunto de reglas claras. El NBP WSP debe proveer un portafolio de servicio pasivos y activos que incluya acceso, transmisión "backhaul" e interconexión entre los clientes finales y la red del RSP vía un punto de entrega de acceso abierto bajo el principio de no discriminación.

Para poder atender las operaciones de los RSP con acceso abierto en forma no discriminatoria el NBP WSP debe establecer una plataforma de equivalencia de insumos. Esta plataforma conforma el sistema de los servicios de soporte operacional y de negocios para el NBP WSP (OSS/BSS por sus siglas en inglés) permitiendo a los RSP la gestión de servicios mayoristas en forma no discriminatoria. La plataforma Eol debe tener interfaces para los RSP de forma que estos puedan solicitar y gestionar los servicios de sus usuarios.

► *Reino Unido: Separación Funcional de la Red de Acceso*

En Reino Unido la equivalencia de insumos fue implementada al mismo tiempo que la separación funcional de BT y Openreach. En 2005 Ofcom concluyó que de no haber una separación funcional y equivalencia de insumos sería muy probable que la mezcla entre el poder de mercado en red primaria y la integración vertical permitirían a BT discriminar a sus competidores e impedir la competencia. Especialmente por las medidas de desagregación del momento, era crucial que BT no impidiese la entrada de competidores utilizando su dominio de mercado.

Las características específicas impuestas en la creación de Openreach (2005) fueron de gran ayuda al implementar la equivalencia de insumos. Estas fueron:

- al ser Openreach una entidad separada de servicios mayoristas algunas de las condiciones se cumplen de manera automática;
- Openreach es examinado, por la Junta de Equivalencia de Acceso (*Equivalent Access Board* - EAB por sus siglas en inglés) y la Oficina de equivalencia de Acceso (*Equivalence Access Office* - EAO por sus siglas en inglés);
- todos los servicios mayoristas regulados de acceso son ofrecidos por Openreach
- Ofcom mantiene un dialogo regular con la EAO.

En 2015 después de 10 años de las primeras regulaciones, y teniendo en cuenta que las condiciones actuales han cambiado significativamente, Ofcom planea fortalecer aún más la separación de Openreach. Aunque las medidas aplicadas hace una década fueron bastante efectivas, y permitieron amplios avances en el Reino Unido, la separación funcional ha dejado de ser efectiva para eliminar los incentivos a la discriminación por parte de BT por los siguientes motivos<sup>33</sup>:

- BT ha mantenido el control sobre las decisiones estratégicas de Openreach y sobre el presupuesto de las redes que utilizan sus competidores.
- BT no consulta suficientemente con los clientes de Openreach acerca de las nuevas inversiones de red, tales como las conexiones ultra rápidas de nueva generación que utilizan parcialmente las redes de cobre, pero que posiblemente puedan permitir alcanzar velocidades de datos de 500Mbit/s.
- Openreach carece de independencia efectiva del grupo BT.
- Openreach no tiene sus propias capacidades en áreas de investigación y desarrollo.

Como solución a estos problemas, Ofcom ha decidido implementar una serie de medidas que den mayor independencia a Openreach, y le permitan actuar como si fuera una compañía separada. Dentro de estas medidas están:

- estructuras y procesos independientes, con la responsabilidad de servir a los clientes mayoristas de forma equitativa;
- capacidades técnicas y operacionales independientes. Openreach deberá ser capaz de desarrollar y tomar opiniones sobre el desarrollo de su red, mejorar su capacidad operacional, y proveer las necesidades de los clientes, sin necesidad de recurrir a BT
- autonomía sobre su presupuesto;
- mantener un dialogo con todos sus clientes de forma responsable. La mayor comunicación con todos sus clientes debe ser llevada a cabo de tal forma que no haya favoritismo para con BT;
- mayor transparencia sobre como los costos y los activos fijos son asignados entre Openreach y BT.

<sup>33</sup> Ofcom. "Making communications work for everyone. Initial conclusions from Strategic review of Digital Communications", 25 de febrero de 2015

► *Nueva Zelanda: Separación funcional y equivalencia de insumos*

La compañía de telecomunicaciones de Nueva Zelanda (Telecom NZ) fue creada en 1987 a partir del área de telecomunicaciones del servicio postal neozelandés. Inicialmente, como una compañía estatal, disfrutó un monopolio implícito de las comunicaciones del país hasta marzo de 1989. Poco después el monopolio concluyó con la privatización de la empresa en septiembre de 1990. Desde 1990 a 2000, la estrategia de regulación en Nueva Zelanda dependió en la ley de competencia (que no era específica a ninguna industria) y la resolución en juzgados. En 2001, sin embargo, la comisión Fletcher concluyó que, por las altas barreras de entrada y la poca competencia, una mejor regulación era necesaria. Esto llevó a la promulgación de la Ley de Telecomunicaciones de 2001, la creación del regulador en telecomunicaciones y la introducción de regulación específica para el sector.

En 2005/2006, la Comisión de Comercio de Nueva Zelanda condujo una evaluación del régimen de telecomunicaciones. Esta investigación<sup>34</sup> concluyó que todavía existían varios problemas y concluyó que:

- la dependencia en un modelo de arbitraje era poco accesible a, es decir perjudicial para, pequeñas empresas;
- existía discriminación en precios y otras formas por parte del incumbente, el cual proveía servicios mayoristas en términos poco favorables y frecuentemente llevaba a pequeños operadores a firmar acuerdos sub óptimos;
- los instrumentos para el cumplimiento de las obligaciones del operador dominante eran débiles.

Con la influencia de la experiencia del Reino Unido, la Comisión de Comercio de Nueva Zelanda ordenó la separación funcional de Telecom NZ. Este mandato estableció la separación entre las unidades minorista y mayorista, así como también autonomía entre la unidad de la red de acceso y las otras dos unidades. Por lo tanto, Telecom NZ fue dividido entre las siguientes unidades: minorista (*Telecom Retail*), mayorista (*Telecom Wholesale*) y Chorus (el nombre que se le dio a la unidad de la red de acceso).

Los negocios con redes, Telecom Wholesale y Chorus, fueron obligados a proveer servicios en base a Eol a Telecom Retail así como a otros operadores alternativos. Específicamente cada unidad tiene que proveer lo siguiente:

- los mismos servicios;
- en el mismo tiempo, con los mismos términos y condiciones;
- utilizando los mismos procesos; y
- de la misma forma, con los mismos niveles de confiabilidad y desempeño.

<sup>34</sup> "Operational Separation New Zealand's experience. Dr Ross Patterson Telecommunications Commissioner Vertical Separation in Telecoms: International Conference" 23 de noviembre de 2010, Bruselas. Disponible en [http://www.wik.org/fileadmin/Konferenzbeitraege/2010/Separation\\_Conference/Patterson.pdf](http://www.wik.org/fileadmin/Konferenzbeitraege/2010/Separation_Conference/Patterson.pdf)

La Comisión de Comercio fue responsable de hacer cumplir las condiciones impuestas. El incumplimiento podía resultar en multas de hasta NZD 10 millones (USD 6,8 millones).

Además, se establecieron otros mecanismos para garantizar que las tres empresas cumplieran sus obligaciones:

- Proceso de escalamiento de quejas donde un tercero pueda quejarse directamente con Telecom NZ, luego con un grupo de verificación independiente y finalmente con la Comisión de Comercio.
- Establecimiento de indicadores claves (KPIs por sus siglas en inglés), usados para verificar el cumplimiento. Estos KPIs incluyen indicadores sobre formación del personal y el cumplimiento de hitos establecidos.
- Un proceso de certificación anual, donde el consejo, el director de la empresa, y ciertos directivos tienen que certificar que, de acuerdo con la información con la que cuentan, Telecom NZ esté cumpliendo con todas sus obligaciones.

### Reformas necesarias

Existe evidencia clara de que el principio de no discriminación, que se encuentra explícito en las Medidas de Preponderancia, y que es acorde con las mejores prácticas utilizadas internacionalmente, no ha sido debidamente puesto en práctica por el AEP. Por tanto, y a la luz de las experiencias del derecho comparado, es necesario que se incluya la Equivalencia de Insumos, para los CS y el AEP, explícitamente en las Medidas. En efecto, es mejor que se utilice la Equivalencia de Insumos (EoI) más que la de productos (EoO), ya que el impacto será más significativo y eficaz debido a las características tan asimétricas de las posiciones competitivas de los operadores del sector mexicano. Un requerimiento para una adecuada Equivalencia de Insumos debe incluir lo siguiente:

1. **Equivalencia de Insumos Técnica:** todos los CS deben poder acceder a servicios mayoristas claramente definidos, permitiendo a los CS replicar (o incluso desarrollar otras combinaciones de) los paquetes ofrecidos por el AEP.
  - a. Cualquier nuevo producto minorista del AEP debe ir acompañado por su correspondiente producto mayorista, si este aún no existe a fin de que pueda ser replicado el servicio minorista.
  - b. Ya que los CS necesitan tiempo para convertir los productos mayoristas en productos adecuados al mercado minorista, el AEP debe informar al IFT y a los CS de los nuevos productos mayoristas con antelación. El AEP debe también informar al IFT sobre productos minoristas –ver Equivalencia de Insumos comercial.
2. **Equivalencia de Insumos Procedimental:** debe existir una misma plataforma de soporte de operaciones y de negocio<sup>35</sup> (OSS/BSS<sup>36</sup> por sus siglas en inglés, que es

<sup>35</sup> Un sistema separado para fijo y móvil puede que sea necesario para las operaciones de los diferentes AEP, sin embargo para garantizar usabilidad y eficiencia estos deben tener funciones y aspectos comunes.

similar al SEG propuesto en México) para todos los operadores, incluida el área minorista del AEP. El área mayorista del AEP debe alimentar este sistema para comunicarse con todas las partes, incluyendo el área minorista del AEP. Esto lo discutimos en mayor detalle en la siguiente sección.

a. El sistema también debe proveer al IFT con un sistema de auditoria para la verificación del comportamiento no-discriminatorio por parte del AEP, así como para monitorear el status y la evolución de las solicitudes de servicios mayoristas, tiempos de corrección de fallas, etc. para compararlos con los datos minoristas del AEP y así asegurar la no discriminación.

3. **Equivalencia de Insumos Comercial:** los precios mayoristas deben permitir que con la replicación de los paquetes se generen márgenes adecuados para un CS de tamaño razonable y razonablemente eficiente – no necesariamente de la escala del AEP.

a. La evaluación de los márgenes requiere que el AEP informe al regulador de nuevas ofertas con antelación.

El IFT debe asegurar la adopción oportuna de la Eol y la puesta en marcha de la plataforma de equivalencia al considerar la aplicación de todas las sanciones que tiene a su disposición en caso de fallas y retrasos en la implementación de los contratos, procedimientos y sistemas.

Creemos que el requerimiento de Equivalencia de Insumos puede llevar a la igualdad de una manera más expedita que la imposición de separación funcional o estructural. Sin embargo, dados todos los retrasos que ha habido hasta la fecha, deberían existir obligaciones adicionales sobre los operadores AEP para demostrar que estos están cumpliendo con el principio de no discriminación.

Al respecto, en las Medidas, el IFT ha identificado la posibilidad de imponer estos remedios de mayores niveles de separación:

*“El Instituto realizará una evaluación del impacto de las Medidas en términos de competencia cada dos años, a efecto de, en su caso suprimir o modificar las presentes medidas, o en su caso establecer nuevas medidas, incluyendo una o más de las siguientes: la separación estructural, funcional, o la desincorporación de activos del Agente Económico Preponderante, para lo cual, deberá motivar que su determinación resulta proporcional y conducente con los fines que originalmente buscaba cada Medida.”<sup>37</sup>*

<sup>36</sup> ‘Operational support system’ Sistema de soporte operacional y ‘business support system’ Sistema de soporte de negocio.

<sup>37</sup> Anexo1- Móviles, cláusula 17, Anexo 2 – Fijas, cláusula 57, y. Anexo 3 – Desagregación, cláusula 24. Medidas de preponderancia.

Por ahora, la Equivalencia de Insumos estricta es una opción viable ya que es la más expedita para proveer los servicios mayoristas en forma no discriminatoria. Sin embargo, si el AEP mantiene su política activa de obstrucción ilegal a la utilización efectiva de los servicios mayoristas regulados en detrimento de la competencia efectiva en el mercado, el IFT debe contemplar la implementación de la separación funcional o estructural en paralelo, en aras de no perder tiempo valioso si el régimen de Equivalencia de Insumos no es suficiente para incentivar correctamente al AEP

Como hemos visto en el Reino Unido y Nueva Zelanda, la separación funcional es completamente posible de realizar. En ambos casos, se observó una mejora en las condiciones competitivas, así como también una mejora significativa en los productos disponibles, calidad del servicio y los tiempos de entrega.

Finalmente debe enfatizarse el caso de Nueva Zelanda, el cual demuestra que es posible una exitosa migración desde un marco regulatorio basado en el arbitraje y desacuerdos a un marco ex-ante con claras obligaciones para el operador dominante; lo cual es muy semejante a la transición que actualmente se está dando en México.

## 6.2 **Transparencia: Debe exigirse al AEP que implemente un Sistema Electrónico de Gestión (SEG) que permita acceder a una base de datos centralizada y herramientas de gestión y reporte**

En segundo lugar, en las medidas para asegurar la transparencia en la actuación del AEP, es necesario que se exija al AEP que, de conformidad con las normas aplicables, implemente un Sistema Electrónico de Gestión (SEG) que permita acceder a una base de datos centralizada y herramientas de gestión y reporte.

### Consideraciones generales

El principio de transparencia se impone sobre los operadores dominantes, para que estos hagan disponible toda la información necesaria en relación a los servicios de interconexión y acceso.

Al respecto, la Comisión Europea en su Directiva de Acceso expone lo siguiente:

*“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8, las autoridades nacionales de reglamentación estarán facultadas para imponer obligaciones de transparencia en relación con la interconexión y el acceso, conforme a las cuales los operadores deberán hacer público determinado tipo de información, como **la relativa a la contabilidad, especificaciones técnicas, características de las redes, condiciones de suministro y utilización, y precios.**”<sup>38</sup>*

<sup>38</sup>

Directiva 2002/19/CE del parlamento europeo y del consejo de 7 de marzo de 2002. Artículo 9

La transparencia de la información, por parte del AEP para con los CS y el regulador, debe ser garantizada. Además, gran parte de dicha información debe ser del dominio público, lo cual es a menudo el caso con las Ofertas de Referencia. El artículo 9 de la Directiva de Acceso también señala:

*"2. En particular, cuando se impongan a un operador obligaciones de no discriminación, las autoridades nacionales de reglamentación podrán exigir a dicho operador que publique una Oferta de Referencia, que deberá estar suficientemente desglosada para garantizar que no se exija a las empresas pagar por recursos que sean innecesarios para el servicio requerido, en la que se describan las ofertas pertinentes subdivididas por componentes de acuerdo con las necesidades del mercado, así como las condiciones correspondientes, incluidos los precios. Las autoridades nacionales de reglamentación podrán, entre otras cosas, introducir cambios en las Ofertas de Referencia para hacer efectivas las obligaciones impuestas por la presente Directiva.<sup>39</sup>"*

Tratamos más adelante las Ofertas de Referencia en la sección 6.5, pero es importante notar que un instrumento clave para asegurar la transparencia es la implementación de un sistema de información y pedidos, conocido normalmente como OSS/BSS, o en México como el SEG, el cual discutiremos en esta sección. El artículo 12 de la Directiva de Acceso determina:

*"Se podrá imponer a los operadores, entre otras cosas, que:*

*a) [...]*

*h) proporcionen acceso a sistemas de apoyo operativos o a sistemas informáticos similares necesarios para garantizar condiciones equitativas de competencia en la prestación de servicios;"*

El SEG, implementado de forma adecuada, debe permitir la solicitud, modificación y cancelación de pedidos, al igual que tener una interfaz de gestión de fallas y reparaciones. Así mismo, deberá permitir la vigilancia y monitoreo de los indicadores relacionados con las actividades, como pueden ser los tiempos de instalaciones, tiempos de reparación de fallas, etc. El sistema debe ser usado tanto por los CS como por el área minorista del AEP. De esta manera, el sistema servirá para demostrar el respeto al principio de no discriminación entre operadores, y el IFT y/o auditores independientes podrán utilizarlo para la medición y monitoreo de KPIs y respeto de SLAs

El SEG debe incluir todos los servicios mayoristas. Los ejemplos internacionales expuestos en esta sección cubren los servicios mayoristas fijos – es de suponer que el SEG desarrollado por el AEP de servicios fijos (Telmex/Telnor) incluya todos los elementos. También esperamos que el AEP móvil (Telcel) desarrolle un SEG que cubra los servicios de

<sup>39</sup> Directiva 2002/19/CE del parlamento europeo y del consejo de 7 de marzo de 2002. Artículo 9

sus Ofertas de Referencia. De aquí en adelante, nuestros comentarios se enfocarán en el SEG de servicios fijos, pero también serán relevantes para el SEG de servicios móviles.

Situación actual: Inexistente implementación del SEG

El Instituto ha incluido el principio de transparencia, como también el de trato equitativo y no discriminatorio, dentro de las Medidas de Preponderancia. Dichos principios están explícitamente incluidos en la introducción del SEG:

*“El Instituto presidirá y coordinará un Comité Técnico en el cual, se definirán, a propuesta del Agente Económico Preponderante los formatos, interfaces, mecanismos de seguridad y encriptación, manejo de las bases de datos y todo lo relativo al **Sistema Electrónico de Gestión**, así como los formatos para la entrega de información que resulten aplicables.*

*Los acuerdos que alcance el Comité deberán ser adoptados por unanimidad y formalizados por el Instituto. En caso de no alcanzar unanimidad en las decisiones será el Instituto quien resuelva en forma definitiva, tomando en consideración los argumentos, y propuestas de cada parte, bajo **principios de equidad, neutralidad tecnológica, transparencia, no discriminación y competencia.**”<sup>40</sup>*

Sin embargo, a la fecha, el SEG no ha sido implementado. En su lugar, una base de datos provisional está disponible para dar información sobre la red de acceso. Una base de datos adicional ha sido puesta a disposición de los CS que hayan firmado el convenio de OREDA. Hemos hecho comentarios, por separado, sobre estos sistemas actuales, aunque vale la pena reiterar que la solución actual esta significativamente por debajo de lo que el SEG debería ser.

Hemos identificado importantes limitaciones en el SEG:

1. *Estructura ineficiente y limitado acceso a base de datos tipo A* No existe función de búsqueda. Es necesario examinar las 10 subclases de la base de datos individualmente. Debido a un límite de 50 búsquedas por día, estimamos que tomaría 4 años el examinar todos los registros (estimados en 73,000 registros) con un solo usuario.

La base de datos A no incluye la Dirección asociada al registro. Esto solo está disponible, creemos, en la segunda base de datos (base de datos B).

2. *Falta de Información en* Se identifican los siguientes faltantes de información:

- Faltan los mapas de Cobertura Parciales de Fibra Óptica y

<sup>40</sup> Anexo1 - Móviles, Medida Séptima y Anexo 2 – Fijas, Medida Sexta. Medidas de preponderancia. Ver también Anexo 3 – Desagregación, Cláusula Vigésima Primera

*Base de Datos*

Cobre en las Bases A3 y A4, lo cual impide la planeación de ofrecimientos comerciales por zona.

- Falta tipo de tecnología asociada a las Unidades Básicas en la base A5, lo que impide la planeación de ofrecimientos comerciales ya que no se puede ofertar productos donde posiblemente no sean viables.
- Falta longitud promedio del Bucle Local en la base 3, sin embargo creemos que se podría haber incluido en una actualización posterior
- Falta listado de Códigos identificadores de Caja Distribución (CD) asociados a Central Telefónica, lo que impide asociar las CD a una Central Telefónica y obliga a la utilización de otra base de datos.

*3. Inconsistencias en Bases de Datos*

- Algunos de los Usuarios asignados por Telmex no tenían acceso a todos los campos de la base de datos 1, concretamente a los campos de Casas Pasadas y Clientes Atendidos por Fibra Óptica, lo cual generó distorsiones y reprocesos para construir una base consolidada.
- Telmex reporta 260,000 casas pasadas por fibra óptica a nivel nacional y 46,000 clientes atendidos por este medio, lo que aparenta ser una inconsistencia al declarar en su último reporte anual una red de 198,000 Km de Fibra Óptica y la información pública del mercado.

Debe también advertirse que detrás de cada una de estas falencias hay un proceso decisorio previo que llevó a Telmex a diseñar su sistema con aquellas, que no son para nada accidentales o azarosas.

En efecto, se advierte aquí otro ejemplo de las estrategias abusivas del AEP el que, al igual que ocurre en casos del derecho comparado, para evitar ser detectado, denunciado y sancionado, disminuye la intensidad de las conductas abusivas pero las multiplica en cantidad y variedad. De este modo, logra las dilaciones buscadas y simultáneamente le permite argüir frente a las autoridades (ante el inicio del procedimiento sancionatorio) diferentes defensas como la teoría de la bagatela, la ausencia de dolo o culpa grave, simples imperfecciones en los procedimientos y pequeñas e involuntarias falencias administrativas o técnicas. Por este motivo, las conductas aquí enumeradas, tomadas individualmente, podrían parecer de escasa gravedad, pero cada una configura una infracción concreta y logra un real perjuicio en contra de mi representada.

Tomemos como ejemplo la primera de las limitaciones: la configuración del software del SEG de modo que no se permitan más de cincuenta accesos diarios. Telmex ha tomado una decisión consciente de programar el sistema para que impida el acceso a él luego del

ingreso número cincuenta. Lo normal, lo habitual, lo esperable hubiese sido que no se impusiera un tope a las consultas. Ni un tope de 5, ni de 10, ni de 30, ni de 50. No obstante, Telmex impuso el límite máximo de 50 consultas.

Como Telmex no ha explicado el motivo por el cual ha tomado esta decisión, urge plantearse cuál es el efecto, fundamento y legalidad de esta decisión. Las tres cuestiones están inescindiblemente unidas.

El efecto de la decisión es impedir el acceso desde la entrada número cincuenta en adelante. Si un operador necesita entrar más de 50 veces no podrá hacerlo hasta el día siguiente. Este es el efecto de la decisión. Sin embargo, ¿cuál puede ser el motivo "técnico", "neutral", por el que el operador incumbente impida desde ese número de ingresos, el acceso a la base de datos con la información de su red? No hay motivo alguno de esta naturaleza. El motivo de la decisión se enlaza con su efecto: impedir el acceso del operador a la base de datos de Telmex una vez cumplido ese número de ingresos.

Ahora bien, ¿es legal entonces, que Telmex tome una decisión positiva de configurar el software para impedir el acceso luego de 50 ingresos diarios? La respuesta es negativa, ya que el único efecto de dicha acción es impedir el acceso a su base de datos. Como ya vimos, no hay otra finalidad ni efecto ni intención posible.

Idéntico análisis debe realizarse para cada limitación al SEG: no son fruto del azar, hay en todos los casos una decisión positiva, vinculada con su efecto y su finalidad, y violatoria del marco legal.

El problema parece no tener una solución de corto plazo – al momento de escribir este documento no está claro cuándo será entregado el SEG definitivo y completamente funcional. El diseño técnico y funcional inicial solo fue presentado en el comité en diciembre de 2015<sup>41</sup>. El cronograma para la entrega de un diseño completo sigue sin estar claro. Después de la aprobación de dicho diseño, las Medidas permiten un plazo de seis meses para desarrollar el sistema y hasta de dos años para subir los datos a éste.

Que el desarrollo del sistema aún no tenga todavía una fecha de entrega, y que esta pudiera estar a 30 meses de distancia, es inaceptable y demuestra un fracaso absoluto de las medidas impuestas al AEP. El IFT además no ha impulsado este proceso, a pesar de que es imperiosa la necesidad de su intervención. Por ejemplo, puede valerse de experiencias internacionales para mejorar las propuestas actuales y después realizar una consulta pública única en vez de una serie de reuniones cerradas sin objetivos claros y de resultado nulo.

Como explicaremos en el caso de Openreach (ver abajo), BT logró en 6 meses la implementación de los aspectos técnicos más importantes para separar funcionalmente su negocio de acceso de red. Esto indica que el IFT debería tener expectativas mucho más

---

<sup>41</sup> Sexta sesión del Comité Técnico del SEG para los servicios de Telecomunicaciones fijos, 2 de diciembre de 2015

altas y ambiciosas de lo que se puede lograr técnicamente e imponer tiempos mucho más cortos al AEP para la implementación de su plataforma.

Sin embargo, hay que recordar que los operadores AEP ya tienen la obligación de comportarse con transparencia, de forma no discriminatoria y en igualdad de condiciones a otros operadores. Por lo tanto, incluso si el AEP no ha puesto en marcha un sistema aceptable todavía, sus propias operaciones deberán utilizar el mismo sistema provisional que los CS hasta que el sistema completamente funcional esté operativo.

#### Ejemplos internacionales de implementación de sistemas electrónicos de gestión

Independientemente de lo anterior, es conveniente resaltar algunas prácticas internacionales de implementación de sistemas similares al SEG.

Es práctica habitual en Europa establecer en las Ofertas de Referencia una obligación por la cual el operador con SMP se compromete a desarrollar y mantener una base de datos centralizada.

En 2006, Openreach en el Reino Unido lanzó la plataforma EMP (del inglés *equivalence management platform*) para cumplir con las obligaciones de regulación de equivalencia de insumos que le habían sido impuestas, las cuales fueron introducidas a fin de que todos los operadores puedan competir en condiciones de igualdad.

Inicialmente, la plataforma EMP estaba enfocada en los servicios de acceso desagregado al bucle local, aunque al día de hoy es compatible con la mayoría de los productos y servicios ofrecidos por Openreach.

El objetivo principal de la plataforma EMP es proporcionar información detallada y fiable a cualquiera que la solicite, así como garantizar la provisión de los servicios y productos de Openreach en igualdad de condiciones para todos aquellos que deseen contratarlos. La plataforma tiene múltiples funcionalidades que permiten al usuario realizar una serie de trámites en línea utilizando una única interfaz de gestión, tales como:

- comprobaciones pre-venta, reservas de citas y pruebas de línea;
- servicios de apoyo a la actividad de aprovisionamiento, tales como solicitar la contratación de un nuevo servicio, o bien modificar o darse de baja en un servicio ya contratado;
- publicar informes de incidencias.

En el Reino Unido, BT provee un plano de su red para mostrar la ubicación aproximada de los elementos pasivos de su red. Los concesionarios solicitantes envían órdenes de provisión de información para tener más detalles de la parte de la red en la que están interesados.

En España, Telefónica posee una plataforma llamada NEON<sup>42</sup> (anteriormente conocida como SGO o Sistema de Gestión de Operadores) que actúa como el principal canal de comunicación entre los operadores que solicitan ofertas mayoristas y Telefónica. El objetivo de NEON es mejorar el proceso de información y provisión de las ofertas mayoristas de Telefónica.

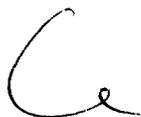
Los fallos cometidos por Telefónica produjeron demoras en la provisión de los códigos de usuario y contraseñas necesarios para que los operadores pudiesen acceder al SGO. A consecuencia de ello, los operadores se vieron abocados a realizar las solicitudes de servicios por correo electrónico en lugar de a través de la plataforma, lo que dificultó el seguimiento de incidencias por parte de los operadores.

En el año 2007, la ya extinta Comisión del Mercado de Telecomunicaciones (CMT, que ha sido reemplazada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)), **impuso una multa a Telefónica de 13 millones de euros** por no poner en funcionamiento adecuadamente el SGO entre 2002 y 2007, lo que supuso una merma en la capacidad de competir de los operadores alternativos.

A través del sistema de gestión NEON, el cliente es capaz de conocer los datos de calidad de los activos de Telefónica, gestionar averías y realizar solicitudes de servicio. En el sistema de información se representan registros, conductos y postes de su infraestructura de obra civil de las redes de alimentación, distribución y dispersión cuando discurre canalizada por dominio público. El sistema refleja el despliegue de conductos y registros sobre una representación gráfica de calles, donde cada registro se identifica con un código. En caso de que la información no se encuentre debidamente actualizada, Telefónica se compromete a subsanar los errores del sistema detectados, siempre y cuando resulte factible.

#### Reformas necesarias

En línea con las mejores prácticas internacionales adoptadas en Europa, el SEG debe permitir a los CS, al AEP y al IFT el acceso a una base de datos centralizada y una herramienta de gestión y reportes. En la siguiente figura mostramos esta herramienta de manera esquemática:



---

<sup>42</sup> <https://sgo.telefonica.es/>

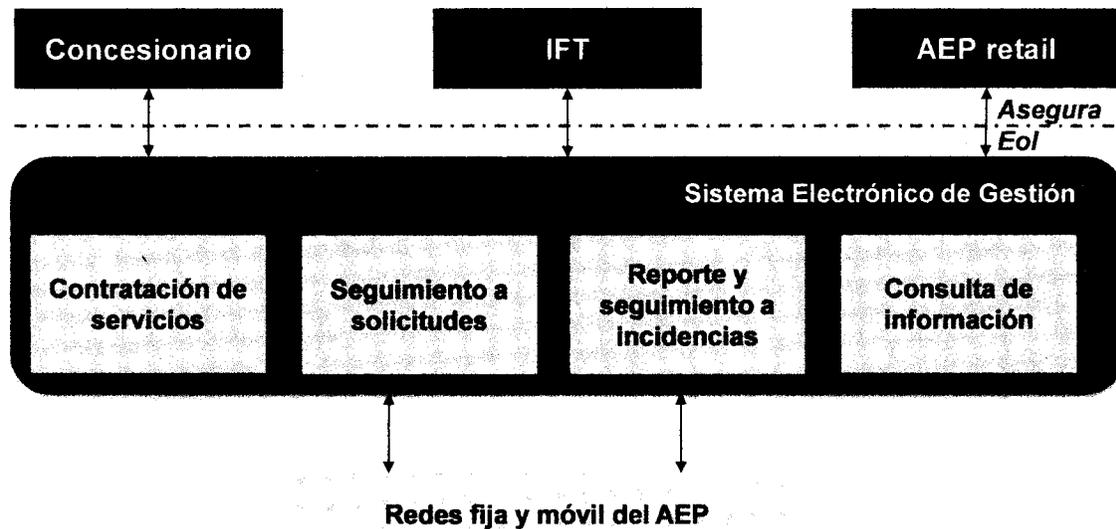


Figura 6.1: SEG y usuarios del SEG [Fuente: elaboración propia, 2016]

Esto aseguraría que los principios de transparencia y no discriminación puedan ser monitoreados de acuerdo con la Equivalencia de Insumos discutida en la sección anterior. Una vez en marcha, el sistema debe:

- permitir la solicitud de servicios y la modificación y cancelación las mismas;
- ser una interfaz de gestión de fallas y reparaciones;
- hacer el seguimiento de KPI<sup>43</sup> relacionados con estas actividades, como por ejemplo el tiempo de instalación, tiempo de reparación de fallas, etc.;
- permitir al IFT identificar fácilmente el comportamiento discriminatorio:
  - auditando los cambios en suscriptores del AEP en comparación con los pedidos mayoristas;
  - comparando indicadores de desempeño por cada operador, incluyendo al AEP.

Dados todos los beneficios que traería un SEG bien diseñado, es imperativo que el IFT se responsabilice de los tiempos de ejecución y la exitosa implementación del SEG, mediante:

- especificaciones realistas y una implementación por fases que puedan satisfacer las necesidades de los concesionarios solicitantes;
- el aseguramiento de la entrega y que las fallas sean castigada apropiadamente;
- la obligación de que los operadores del AEP estén sujetos a los mismos sistemas y procesos que los CS están obligados a usar.

En definitiva, el IFT debe imponer plazos de implementación mucho más ambiciosos al AEP para tener la plataforma Eol (también llamada SEG) lista y funcional. Estimamos que debería estar operativa en 6 meses. Si el AEP no cumpliera con el plazo, deberían imponérsele penalidades de acuerdo a la gravedad del incumplimiento.

<sup>43</sup> Key performance indicators, (Indicadores claves de rendimiento.)

Sin embargo, en el muy corto plazo, una solución temporal es también necesaria. Tanto procesos como sistemas temporales deben ser acordados para asegurar que los CS tengan acceso a la mejor información disponible y los mejores procesos posibles en este momento. Al mismo tiempo, los AEP deben adoptar los mismos procesos que los CS, usar los mismos sistemas temporales que los CS, y ser auditados en el cumplimiento de estas obligaciones.

### **6.3 Acceso y uso de los recursos de red: Deben incluirse servicios adicionales a cargo del AEP relativos al acceso y uso de los recursos de red**

En tercer lugar, para asegurar el acceso y uso de los recursos de red por los CS, es necesario exigir al AEP que preste servicios adicionales al respecto, tales como arrendamiento de línea telefónica, originación de llamada, infraestructura pasiva en edificios, preselección de operador (CPS), fibra oscura, derechos de vía, combinación de los productos SAIB y SCyD, productos mayoristas NGA con priorización de tráfico, y servicios de voz sobre redes NGA, entre otros que se describirán a continuación.

#### Consideraciones generales

Para fomentar la competencia, en áreas donde puede ser técnica o económicamente difícil que esta exista, se impone generalmente a los operadores una obligación de acceso a activos de red específicos. Esta obligación impuesta al AEP debe ser concebida en beneficio de los usuarios finales en el mercado o con el fin de generar competencia sostenible. La Directiva de Acceso de la UE en su artículo 12 expone lo siguiente con respecto a este punto:

*“1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8, las autoridades nacionales de reglamentación estarán facultadas para exigir a los operadores que satisfagan las solicitudes razonables de acceso a elementos específicos de las redes y a recursos asociados, así como las relativas a su utilización, entre otros casos en aquellas situaciones en las que dichas autoridades consideren que la denegación del acceso o unas condiciones no razonables de efecto análogo pueden constituir un obstáculo al desarrollo de un mercado competitivo sostenible a escala minorista o que no benefician a los usuarios finales.*

*Se podrá imponer a los operadores, entre otras cosas, que:*

- a) **concedan acceso a terceros a elementos y/o recursos específicos de las redes, incluido el acceso desagregado al bucle local***
- b) negocien de buena fe con las empresas que soliciten el acceso*
- c) no revoquen una autorización de acceso a recursos previamente concedida*
- d) presten servicios específicos en régimen de venta al por mayor para su reventa a terceros*



e) concedan libre acceso a interfaces técnicas, protocolos u otras tecnologías clave que sean indispensables para la interoperabilidad de los servicios o de servicios de redes virtuales

f) faciliten la coubicación u otras modalidades de compartición de instalaciones, como conductos, edificios y mástiles

g) presten determinados servicios necesarios para garantizar la interoperabilidad de servicios de extremo a extremo ofrecidos a los usuarios, con inclusión de los recursos necesarios para los servicios de red inteligente o la itinerancia en redes móviles

h) proporcionen acceso a sistemas de apoyo operativos o a sistemas informáticos similares necesarios para garantizar condiciones equitativas de competencia en la prestación de servicios

i) interconecten redes o los recursos de éstas.

Las autoridades nacionales de reglamentación podrán acompañar dichas obligaciones de condiciones en materia de equidad, racionalidad y oportunidad.<sup>44</sup>

Situación actual: Ausencia de servicios necesarios exigidos al AEP para garantizar el acceso y uso de los recursos de la red

Recogiendo estas experiencias, las Medidas de Preponderancia identifican la siguiente lista de servicios que debe prestar el AEP:

Medida de preponderancia	Servicio
Anexo 1 Móviles	Interconexión para la terminación
	Tránsito
	Coubicación
	Mayorista de usuario visitante
	Compartición de infraestructura pasiva
	Operadores móviles virtuales (OMV)
Anexo 2 Fijo	Interconexión para la originación o terminación de tráfico
	Tránsito
	Enlaces de interconexión
	Compartición de Infraestructura pasiva
	Total del bucle y sub-bucle local
Anexo 3 Desagregación	Compartida del bucle y sub-bucle local
	Acceso indirecto al bucle local (SAIB)
	Reventa de línea (SRLT)
	Coubicación para desagregación y Servicios auxiliares
Anexo 5 CMI	Interconexión para la originación o terminación de tráfico en sus redes
	Servicio de tránsito
	Mayorista de arrendamiento de enlaces dedicados

<sup>44</sup>

Artículo 12. DIRECTIVA 2002/19/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 7 de marzo de 2002

Figura 6.3: Servicios identificados en las Medidas de Preponderancia [Fuente: Medidas de preponderancia anexos 1, 2, 3, 4 y 5, 2016]

Sin embargo, al revisar la lista anterior, hemos identificado la ausencia de los siguientes productos mayoristas en el marco regulatorio mexicano que sí están considerados en el marco europeo:

**1. Arrendamiento de línea telefónica** El servicio llamado SRLT es un servicio de reventa, no un producto mayorista ya que no hay tráfico que se entrega a los CS. Un auténtico servicio de arrendamiento mayorista de línea telefónica (WLR por sus siglas en inglés) requiere que el CS pueda proveer servicios PSTN a los usuarios minoristas en la red del AEP pero reciba y entregue el tráfico en los puntos de interconexión. Si bien los CS pueden ofrecer servicios de voz a través de plataformas de VoIP (Voz sobre IP) donde sea posible, en función de la calidad de línea y el desempeño de internet es posible que sea necesario utilizar una línea PSTN como sustituto.

Las tarifas para este producto deben determinarse utilizando una metodología de costos CITLP+ en línea con el modelo de desagregación. Esto garantizará que el precio por la renta de la línea telefónica sea similar al precio del par de cobre desagregado con adiciones por los costos anualizados de la tarjeta de voz y una asignación de costos por el uso del conmutador en la central.

**2. Originación de llamada** Junto con un producto WLR (como descrito en el punto anterior), es necesario contar con un producto apropiadamente diseñado de originación de llamada.

Dicho producto debería permitir la entrega de tráfico originado en varios nodos de interconexión así como el enrutamiento de tráfico on-net en aquellos casos que sea más eficiente y económico cursarlo a través de la red del AEP. La OREDA sí explica cómo el tráfico fuera del paquete será cobrado para líneas de reventa "SRLT", reventa de internet "SRI" o voz e internet "SRPI"<sup>45</sup>. Sin embargo, creemos que un producto mayorista como el descrito aquí sigue faltando en las medidas.

**3. Fibra oscura** El acceso a fibra oscura fue definido en las medidas como una posible obligación, tanto para la red de acceso como para conectividad entre centrales. Este servicio no ha sido considerado ni en la ORCI ni en la OREDA.

El acceso a fibra oscura del AEP u operador dominante permite a

<sup>45</sup> Cargos adicionales para los Servicios de Reventa, página 3, Anexo A - Tarifas

los solicitantes de acceso construir sus propias redes instalando equipos activos y mejorando los servicios prestados a los usuarios finales y, por lo tanto, la competencia en el mercado de banda ancha.

En el ámbito de la Unión Europea, BEREC<sup>46</sup> afirma que, en el 40% de los países, la ARN ha impuesto obligaciones al operador con PSM de compartición de fibra oscura como servicio mayorista. En Italia, Telecom Italia ofrece fibra oscura (y acceso al resto de su infraestructura pasiva) en las partes de acceso y troncal de sus redes. El producto concreto que ofrece Telecom Italia es un IRU<sup>47</sup> (Infeasible Rights of Use por sus siglas en inglés o Derechos de Uso Irrevocables en español) durante 15 años.

Por lo tanto, y siguiendo las mejores prácticas internacionales, creemos que las Medidas de Preponderancia deben ser modificadas para exigir la inclusión de la fibra oscura como servicio mayorista provisto por el AEP.

*4. Infraestructura pasiva dentro de edificios*

Siguiendo las mejores prácticas internacionales, es necesario que el primer operador que despliegue la infraestructura pasiva en el interior de un edificio esté obligado a compartir todos los elementos de esa red (p.ej. cajas terminales, cables de fibra óptica o cobre, rosetas y demás elementos que faciliten la compartición) con el resto de operadores que posteriormente quieran acceder a ese edificio para ofrecer servicios de fibra o cobre.

*5. Derechos de vía*

El AEP tiene derechos de vía tanto para rutas de larga distancia como para red de acceso (por ejemplo en colonias residenciales y polígonos industriales). Dichos derechos deben estar disponibles también a los CS que deseen desplegar infraestructura y así fomentar la competencia en servicios minoristas.

Si los CS no tuvieran acceso a los derechos de vía, el AEP podrá impedir la entrada de competidores en ciertas áreas geográficas y, en términos generales, impedir el desarrollo de la red de sus competidores en estas zonas.

Adicionalmente, existen serias deficiencias con respecto al diseño y la definición de los siguientes productos ya existentes:

*6. Combinación* El anexo 3 de las Medidas de Preponderancia describe el SAIB

<sup>46</sup> Página 100. BEREC Report on the implementation of the NGA-Recommendation. Octubre de 2011

<sup>47</sup> Página 17. BEREC Report on the implementation of the NGA-Recommendation. Octubre de 2011

de los productos SAIB y SCyD como:

*“Servicio de Acceso Indirecto al Bucle Local: Mediante este servicio el Agente Económico Preponderante pone a disposición del Concesionario Solicitante capacidad de transmisión entre el usuario final y un Punto de Interconexión del Concesionario Solicitante, de tal forma que se permita la provisión de servicios de telecomunicaciones a un usuario final que se conecta a la red pública de telecomunicaciones mediante una Acometida del Agente Económico Preponderante”*

Durante el desarrollo de la OREDA, el producto SAIB ha sido dividido en dos servicios diferentes:

- **SAIB** “puro”, que cubre los elementos de red desde el usuario final hasta el DSLAM u OLT. Su precio está determinado por una metodología de costos evitados sobre precios de internet puro.
- **SCyD**, que cubre los elementos de red desde el DSLAM u OLT hasta el punto de interconexión del CS. Su precio se establece, presuntamente, a través un modelo CITLP ascendente (*bottom-up*).

Separar estos dos servicios puede tener sentido desde el punto de vista de red y de costos. Sin embargo, al definir dos productos individualmente puede existir el doble riesgo de fracaso y/o retraso a la hora de solicitar la solución completa desde el punto de interconexión hasta la casa del usuario final. En general un producto es inservible sin el otro, por lo tanto creemos que esta medida debe ser rectificada para clarificar que estos son dos elementos de un mismo servicio, con sus obligaciones de desempeño para su entrega y mantenimiento considerando la combinación de los elementos al igual que los elementos individuales.

Pero hay una excepción: en los casos de acceso directo del CS a un DSLAM y/o OLT en una central – un SAIB sin SCyD<sup>48</sup>, que podría formar la base para un servicio como el VULA (acceso local virtual desagregado o *virtual unbundled local access* en inglés). Esta posibilidad permitiría mayor flexibilidad en los puntos de acceso y daría la oportunidad a los CS de un mejor control de calidad del servicio (QoS por sus siglas en inglés) en los servicios que presten a los usuarios finales. Sin embargo, entendemos que el Comité

<sup>48</sup> OREDA pág. 211, el pie de página 55 indica que “El SCyD es opcional si el CS solicita conectarse en el equipo de acceso”

Técnico de redes fijas ha revocado la posibilidad de utilizar este SAIB de conexión al equipo de acceso o VULA. En nuestra opinión este tipo de prácticas son cuestionables y una decisión de un comité no puede ni debe prevalecer sobre la propia OREDA.

A todo evento, este caso particular muestra cómo la OREDA debería ser un documento flexible y vivo – tales decisiones deberían ser incluidas en la OREDA. Trataremos este punto con más detalle en la sección 7

El VULA se describe en mayor detalle como parte del siguiente servicio.

Los aspectos clave relacionados con la revisión de precios para el producto combinado de SAIB y SCyD se tratarán en la sección 6.4.1 más adelante.

7. Productos mayoristas NGA con priorización de tráfico

Las redes de Acceso de Nueva Generación (NGA por sus siglas en inglés) incluyen redes de fibra PTP (punto a punto) o GPON<sup>49</sup> como también despliegues FTTC<sup>50</sup>. Estas redes se basan comúnmente en un protocolo Ethernet para transporte de tráfico que puede aportar beneficios importantes para la gestión de tráfico, incluyendo:

- priorización de tráfico basado en clases de servicio definidas (por ejemplo voz, radiodifusión, *best-effort*)
- flexibilidad para cambiar la capacidad dimensionada
- capacidad de prestar seguridad de extremo a extremo a través de VLANs
- capacidad de ofrecer el servicio *multicast*.

Estas funcionalidades son importantes no solo para el AEP, sino también para los CS (al utilizar alguna forma de acceso mayorista como *bitstream* o VULA) ya que pueden diseñar los servicios de internet para sus propios clientes a su medida – con mejoras en la calidad de voz, *streaming* y otras aplicaciones que dependen de la calidad de internet.

Con el despliegue de redes NGA en muchos países, los reguladores están obligando a los operadores con PSM que den acceso a los operadores alternativos para utilizar sus redes, generalmente con base en el principio de equivalencia de insumos. Dada la dificultad

<sup>49</sup> Gigabit Passive Optical Network.

<sup>50</sup> Despliegues de fibra hasta el gabinete (FTTC por sus siglas en inglés) típicamente significa el despliegue de un nodo de acceso con capacidad VDSL en el gabinete y conectado al subbuclé de cobre. Un enlace de fibra en el *backhaul* conecta el nodo de acceso a la central o hasta la red troncal directamente.

de desagregar redes GPON o FTTC (es más fácil hacerlo en redes PTP), el servicio de VULA se está convirtiendo en una solución regulatoria común que da a los operadores alternativos un mayor nivel de control para los productos mayoristas de nueva generación contratados con el operador dominante. Se encuentran ejemplos de este tipo de servicio entre otros en España (ver Sección 6.1) y Reino Unido (ver Sección 6.1).

En México, resulta extraño que las redes NGA desplegadas por el AEP no tengan actualmente la capacidad de proveer nada más que banda ancha con calidad *best-effort* a pesar de haber desplegado soluciones de FTTC y GPON.

En cuanto estos servicios estén disponibles, bajo el principio de no discriminación, el AEP debe proveer productos mayoristas NGA con capacidad de gestión de tráfico. Pero antes de eso, la OREDA debe ser actualizada para incluir un producto tipo VULA así como un mejor servicio de SAIB que refleje las capacidades técnicas de las redes NGA. El diseño de estos servicios debe ser consistente con los principios de equivalencia de insumos. El IFT debería incluir los servicios esperados en las medidas desde este momento.

#### 8. Servicios de voz sobre redes NGA

Como comentamos arriba, las redes NGA están típicamente basadas en un protocolo Ethernet para el transporte de tráfico. En un despliegue de operador la voz será transportada por IP como un servicio prioritario y haciendo uso del sistema centralizado de gestión de llamadas.

Durante la transición de una red *legacy* PSTN a una red NGA, un operador podría optar por continuar con la prestación de voz sobre PSTN en áreas donde ya se haya desplegado redes NGA por razones operacionales o regulatorias. Sin embargo, desde un punto de vista económico, tiene más sentido hacer la transición de PSTN a NGA lo más rápido posible. En nuestra experiencia no hay ninguna razón técnica para no hacerlo, teniendo en cuenta que muchos operadores han realizado un despliegue satisfactorio de dichas soluciones.

Desde el momento que tales servicios están técnicamente disponibles, y siguiendo el principio de no discriminación, el AEP debe prestar productos mayoristas de voz sobre la red NGA con las mismas características prestadas a sus propios clientes. Antes de que esto suceda, la OREDA debe ser actualizada para incluir este producto, diseñado en línea con el principio de equivalencia de



insumos. El IFT debería incluir dicho servicio en las medidas durante el actual ejercicio de revisión de las mismas.

9. Mejores  
productos de  
enlaces  
dedicados

La forma como está definido hoy en día el servicio de enlaces dedicados a nivel mayorista por parte del AEP es muy poco transparente y obliga a cualquier CS pagar los dos tramos que componen el enlace como si fueran dos circuitos terminales.

Sugerimos cambiar la definición de dicho producto para así evitar problemas con la estructura de precios entre los enlaces dedicados minoristas y mayoristas.

Como en la mayoría de los países europeos, el servicio regulado de enlaces dedicados extremo a extremo consta de dos partes:

- el propio circuito terminal que llega al cliente final, conocido como el enlace a cliente o *terminating segment* en inglés
- la conexión entre el operador regulado y el concesionario solicitante, habitualmente de gran capacidad, que permite agregar varios circuitos de cliente final en un solo punto de entrega. Este servicio es conocido como el punto de conexión o *trunk segment* en inglés.

En vista a su uso extenso en el mercado en España, consideramos que la ORLA puede ser un buen punto de referencia para adoptar una definición similar en la ORE. Los dos servicios que forman los enlaces dedicados en dicha oferta se definen de la siguiente forma:

*“Servicio de Conexión: Servicio por el cual Telefónica de España ofrece la conexión a su red mediante la provisión de capacidad portadora entre la central sobre la que el operador solicita el Punto de Conexión y el punto de presencia del operador. La distancia en línea recta la central de Telefónica que da servicio al PPO del operador y la central del PdC debe ser inferior a 30 Km.*

*Servicio de Enlace a Cliente: Servicio por el cual Telefónica de España proporciona el tramo de circuito entre la central frontera de interconexión de circuitos de Telefónica de España y el domicilio de un cliente del Operador, o un elemento de la red de acceso del Operador. Cuando ambos extremos del circuito se encuentren en distinta provincia existe un límite de distancia de 70 Km. Los circuitos con ambos extremos dentro de la misma provincia no tienen límite de distancia. La contratación del Servicio de Enlace a*

*Cliente no se encuentra vinculada a la contratación previa del Servicio de Conexión.”<sup>51</sup>*

Con respecto al Servicio de Conexión, la ORLA prevé varias opciones:

*“Existen varias formas de constituir un Punto de Conexión: en dependencias del operador, en dependencias de Telefónica, fusionando fibras en una arqueta situada a medio camino entre los dos operadores o reutilizando infraestructuras existentes de los servicios de interconexión o de acceso al bucle de abonado. Cuando Telefónica se encarga de realizar todo el PdC, incluyendo la instalación de los equipos en el Punto de Presencia del Operador, éste debe abonar a Telefónica el Servicio de Conexión.”<sup>52</sup>*

Adicionalmente, somos de la opinión que la ORE tiene que prever la prestación del servicio dando todas las modalidades de capacidad que el AEP está ofreciendo en sus clientes minoristas y mayoristas, tanto a través de las interfaces tradicionales como las de Ethernet.

Es oportuno cambiar el servicio de enlaces dedicados mayoristas en línea con las mejores prácticas internacionales y así adecuar su estructura mejor a la forma de comercializar el servicio en el mercado minorista.

*10. Otros casos de negocio para OMV*

Las Medidas de Preponderancia son claras con respecto a los tipos de OMV que permite: desde el puro revendedor al OMV completo. Esto solamente nos indica la cantidad de infraestructura que posee el OMV y los servicios que se puede prestar a sí mismo o que requiere de terceros.

Ni las Medidas de Preponderancia, ni la Oferta de Referencia de OMV, ni el modelo de costos asociado desarrollado por el IFT, detallan una relación de compra de servicios al AEP (ni una estructura de precios asociada a esos servicios) que permita la flexibilidad suficiente o la estructura y nivel de precios razonables para que un OMV pueda competir seriamente. Hasta ahora se ha presentado una opción excesivamente simple de prepago por minuto de voz, por megabytes (MB) de datos y por SMS, la cual es completamente insuficiente en un mercado que se está moviendo

<sup>51</sup> ORLA de Telefónica de España, página 6, 31 de julio de 2015

<sup>52</sup> ORLA de Telefónica de España, página 6, 31 de julio de 2015

hacia ofertas empaquetadas.

El OMV debería disponer de opciones flexibles y ventajosas como poder comprar módulos de minutos o MB o directamente rentar capacidad bruta del AEP.

Tratamos estas opciones en más detalle en la sección 6.4.1

Por último, con respecto a la exención autorizada al AEP sobre su red de acceso de fibra:

11. *Remoción de la exención sobre redes de fibra* La Cláusula Tercera transitoria, del Anexo 3 de las Medidas de Preponderancia provee una exención de dos años sobre nuevos despliegues de fibra:

*“Los nuevos proyectos de despliegue de fibra óptica en el bucle local que sean notificados al Instituto antes de su implementación contarán con una **exención** de la obligación de prestar servicios de desagregación de fibra óptica en el bucle local por un periodo de **dos años una vez que el Instituto verifique que se trata de un nuevo proyecto** y emita su autorización. Dichos proyectos no incluirán ampliaciones de despliegue de fibra óptica en donde actualmente ya se encuentra instalada.*

*En caso de que exista infraestructura de par de cobre trenzado, la exención aplicará siempre y cuando el Agente Económico Preponderante **mantenga en operación dicha infraestructura** por el mismo periodo.”*

Creemos que dicha exención no es razonable. Como mostramos en la Sección 3.1.4, la cuota de mercado del AEP está creciendo rápidamente en el mercado de FTTx, alcanzando 40% de cuota en el tercer trimestre de 2015. Es muy posible que esta tendencia se mantenga ya que el AEP puede utilizar sus ductos y postes, supuestamente regulados, para desplegar con mayor facilidad su red de fibra. Más aún, el AEP tiene la mayor capacidad financiera del sector para realizar tales inversiones.

También es preocupante el hecho de que el AEP pueda firmar contratos cerca del final de la exención de dos años, lo cual extendería este error regulatorio por un año más. Estimular la existencia de una red monopolística va directamente en contra del propósito de las Medidas. Adicionalmente, el AEP puede intentar utilizar la exención para capturar suscriptores de los CS al ofrecerles paquetes con servicios de fibra óptica, los cuales posiblemente no podrían ser replicados por los CS debido a la exención prevista en

las Medidas.

Si la intención de esta medida es crear un incentivo para la inversión en nuevos despliegues de fibra en la red acceso, existen varios casos europeos que pueden ofrecer un enfoque alternativo. Por ejemplo en el Reino Unido, Ofcom tomó una posición de intervención ligera al regular los precios del despliegue FTTC de Openreach. En vez de imponer revisión de precios minoristas y mayoristas, como lo ha hecho en desagregación y *bitstream* (basada en cobre desde la central), permitió a Openreach definir sus precios libremente<sup>53</sup>. Esto significó que Openreach pudiera determinar los precios minoristas y mayoristas para los servicios FTTC, pero fue obligado a mantener un margen razonable que fue determinado por Ofcom. Una de las razones principales por las que Ofcom tomó esta decisión, fue que la captación de usuarios y los costos potenciales de estos despliegues presentaban una alta incertidumbre. Por lo tanto infirió que la libertad de precios permitiría a Openreach adaptarse a medida que avanzara con su despliegue de fibra y entendiera mejor la relación entre demanda y precio para este nuevo mercado. Ofcom también identificó que tanto la red existente de banda ancha sobre cobre (también operada por Openreach) como la red de cable servirían como “ancla” para asegurar que los servicios FTTC no tendrían precios demasiado elevados.

A fecha de junio de 2015, la banda ancha de alta velocidad estaba disponible para el 83% de los hogares británicos, sobre todo a gracias a la red FTTC de Openreach. Las redes de cable Docsis 3.0 estaban disponibles para un 40% de los hogares<sup>54</sup>. Sugerimos que se elimine la exención de dos años para la compartición de los nuevos despliegues de NGA con los CS y que en su lugar se dé más libertad al AEP en su estrategia comercial para los productos basados en fibra, del tal forma que el AEP pueda ajustar sus precios minoristas a la demanda según haga su despliegue de fibra, siempre y cuando exista un margen suficiente entre el precio minorista y el correspondiente servicio mayorista para que los CS puedan replicar los servicios minoristas del AEP.

Otro ejemplo interesante es el de Suiza. En este país, los ARN<sup>55</sup> mediaron con la industria, principalmente Swisscom y las empresas

<sup>53</sup> Ofcom, “Fixed access market reviews”, Section 12 Remedies: WLA next generation access, página 354; 26 de junio de 2014

<sup>54</sup> Ofcom, ‘Initial conclusions from the Strategic Review of Digital Communications’ – page 21, 25 February 2016

<sup>55</sup> [http://unctad.org/meetings/en/Presentation/c1mem3\\_2015\\_p11\\_Doenni\\_en.pdf](http://unctad.org/meetings/en/Presentation/c1mem3_2015_p11_Doenni_en.pdf)

eléctricas para coordinar los despliegues de FTTH. Como resultado, Swisscom y las empresas eléctricas desplegaron 4 fibras por hogar en redes GPON<sup>56</sup>. Podría ser muy valioso para el mercado mexicano que se **obligara al AEP a desplegar más de una fibra por hogar de tal manera que los CS puedan desagregar la fibra de manera física**. El costo adicional para el AEP sería mínimo.

Tales servicios deben entonces incorporarse y ser exigidos al AEP para su prestación. Ahora bien, para asegurarse de que los productos sean utilizables y exitosos, se requiere mucho más esfuerzo para fomentar la competencia en el mercado de telecomunicaciones. Dicha competencia se podrá lograr esencialmente con un conjunto de Ofertas de Referencia diseñadas de manera apropiada, como ya hemos comentado al IFT en nuestras respuestas a la consulta pública sobre las Ofertas de Referencia del año 2015 y como seguiremos insistiendo en el futuro.

De nuestra revisión anterior de las Ofertas de Referencia (todas las publicadas hasta ahora con excepción de la OREDA), hemos identificado los asuntos clave que podrían mejorarse haciendo modificaciones a la medida. Dichas sugerencias de modificaciones se presentan en la Sección 7.

#### *Ejemplos internacionales de servicios adicionales para el acceso y uso de los recursos de la red*

Las experiencias internacionales ratifican la necesidad de incluir estos servicios adicionales a prestar por el AEP. En efecto, tener acceso a servicios como el Servicio de Reventa de Infinitem (SRI), SAIB, LLU<sup>57</sup>, fibra oscura así como ductos y postes debería dar la posibilidad a un CS de contemplar diferentes opciones de servicios y niveles de inversión y retorno durante el desarrollo de su plan de negocio. La estructura de diferentes servicios con diferentes características y prestaciones, así como requisitos variables de inversión y gastos es comúnmente conocida como la escalera de la inversión. Las Ofertas de Referencia han forzado al AEP a ofrecer un número significativo de nuevos servicios mayoristas, que en conjunto con los listados anteriormente en esta sección, deberían permitir a los CS entrar en el sector e innovar el portafolio actual de servicios.

En los mercados europeos de telecomunicaciones fijas observamos que la mayoría los reguladores son actores dinámicos en el mercado que imponen a los operadores con PSM la introducción de servicios mayoristas. Además, dichos reguladores evalúan activamente nuevas soluciones. Como fruto de esta evaluación proactiva, el servicio de VULA está siendo introducido en la mayor parte de los países regidos por el marco común europeo. La figura 6.3 muestra un buen resumen del rol activo del regulador en la implementación de nuevos servicios mayoristas regulados en el caso de Francia, Reino Unido y España.

<sup>56</sup> [http://www.ecoc2011.org/Conference-Program/Plenary-Speakers/PDF\\_01\\_Carsten-Schloter.aspx](http://www.ecoc2011.org/Conference-Program/Plenary-Speakers/PDF_01_Carsten-Schloter.aspx)

<sup>57</sup> Desagregación del bucle local, LLU por sus siglas en ingles.

Como los mercados móviles han sido históricamente menos asimétricos (o han comenzado desde una posición de mayor competencia), los servicios de OMV, itinerancia nacional y compartición de infraestructura pasiva no han sido impuestos como obligaciones de manera generalizada. En una gran parte de los casos, dichos servicios son prestados voluntariamente por los operadores (ver figura 6.4) bajo la amenaza tácita de la ARN de intervenir en caso de que dichos servicios no se pusieran a disposición de los solicitantes de acceso. De hecho, los operadores móviles, en términos generales, reconocen los beneficios de tener contratos con OMVs y de itinerancia nacional como parte de su negocio y buscan activamente tales acuerdos con otros operadores interesados. En la sección 6.4.1, incluimos ejemplos internacionales de OMV con acuerdos de precios y tarifas innovadoras y flexibles.

Servicio	Francia	Reino Unido	España
Fibra oscura	Sí	No, en revisión por Ofcom	Sí, como remedio sustituto en caso de no existir disponibilidad de obra civil
Compartición de infraestructura pasiva local (ductos y postes)	Sí	Sí, aunque no existe implementación. Ofcom revisará las medidas impuestas hasta ahora	Sí
Desagregación total sobre cobre	Sí	Sí	Sí
Desagregación del subbucle	Sí	Sí	Sí, aunque no existe implementación
Desagregación sobre fibra	No	No	No
Bitstream	Sí, solo en cobre	Sí, tanto en fibra y cobre	Sí, para fibra y cobre (hasta velocidades de 30Mbit/s en la NEBA)
VULA	No	Sí, para fibra y cobre	Sí, NEBA local (para fibra y cobre)

Figura 6.2: Servicios mayoristas impuestos por la regulación en las redes fijas [Fuente: elaboración propia, 2016]

Servicio	Francia	Reino Unido	España
OMV	No, se negocia comercialmente entre operadores y es vigilado por el regulador	No, se negocia comercialmente entre operadores y es vigilado por el regulador	No, se negocia comercialmente entre operadores y es vigilado por el regulador
Compartición de infraestructura pasiva móvil (torres)	Sí, por ley desde 2006 <sup>58</sup>	No, se negocia comercialmente entre operadores	No, se negocia comercialmente entre operadores
Usuario visitante	Sí	No, se negocia comercialmente entre operadores	Sí

<sup>58</sup>

BoR (11) 26 , BEREC-RSPG report on infrastructure and spectrum sharing in mobile/wireless networks, junio de 2011

Figura 6.3: Servicios mayoristas impuestos por la regulación en las redes móviles [Fuente: elaboración propia, 2016]

### Reformas necesarias

Como hemos comentado anteriormente en esta sección, creemos que los siguientes servicios deben ser añadidos a las Medidas de Preponderancia actuales para que sean incorporadas en sus correspondientes Ofertas de Referencia.

1. arrendamiento de línea telefónica;
2. originación de llamada;
3. fibra oscura;
4. infraestructura pasiva dentro de edificios;
5. derechos de vía;
6. combinación de los productos SAIB y SCyD;
7. productos mayoristas NGA con priorización de tráfico, específicamente:
  - a. SAIB mejorado;
  - b. VULA;
8. servicios de voz sobre redes NGA;
9. actualización de la definición del servicio mayorista de enlaces dedicados;
10. diferentes casos de negocio para los OMV.

Antes de añadir los nuevos servicios propuestos a las Ofertas de Referencia, el IFT debería revisar las definiciones propuestas por el AEP y consultarlas con los demás actores interesados.

Además, la exención de dos años para los nuevos despliegues en fibra debe ser eliminada de la Cláusula Tercera transitoria, del Anexo 3 de las Medidas de Preponderancia.

#### **6.4 Precios, márgenes y controles contables: Deben establecerse cruciales reformas en materia de controles de precios, márgenes y contabilidad**

En cuarto lugar, deben establecerse cruciales reformas en materia de controles de precios, márgenes y contabilidad.

En la Directiva de Acceso podemos ver un número de requerimientos relacionados con precio y contabilidad que pueden ser considerados como prácticas necesarias para lograr la competencia efectiva en el sector. Tales requerimientos pueden agruparse en tres:

*Revisión de precios*                      Los precios deben ser públicos y, cuando sea requerido, deben ser orientados a costos. Así mismo, los precios deben ser desagregados en sus componentes básicos tal y como lo expresa la LFTR, en su Artículo 267, numeral 2.

*Revisión de*                      Los precios mayoristas deben ser revisados en el contexto de los

<i>márgenes</i>	precios minoristas para asegurar que no se dé un estrechamiento de márgenes. Así, por ejemplo, los productos alternativos, así como otros productos minoristas directamente comparables, pueden hacer que un CS no sea capaz de competir utilizando servicios mayoristas (p.ej. la voz sobre banda ancha es una alternativa a la voz sobre PSTN así como la banda ancha móvil es un servicio alternativo a la banda ancha fija). Además la naturaleza dinámica de los precios minoristas y las promociones pueden requerir reglas para restringir comportamientos anticompetitivos en el corto plazo.
<i>Controles contables</i>	La separación contable y la obligación de llevar una contabilidad de costos precisa y detallada son medidas ampliamente utilizadas como obligaciones de los operadores dominantes para entender cómo sus productos son financieramente viables y justificar, en parte, la revisión de precios. Estos controles contables son muy útiles para detectar subsidios cruzados y precios anticompetitivos.

Como principio general sobre revisión de precios y orientación de costos, el Artículo 13 de la Directiva de Acceso estipula:

*“1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8, las autoridades nacionales de reglamentación estarán facultadas para obligaciones en materia de recuperación de los costes y control de los precios, que incluyan obligaciones por lo que respecta tanto a la orientación de los precios en función de los costes como a los sistemas de contabilidad de costes, en relación con determinados tipos de interconexión o acceso, en los casos en que el análisis del mercado ponga de manifiesto que una ausencia de competencia efectiva permitiría al operador en cuestión mantener unos precios excesivos o la compresión de los precios, en detrimento de los usuarios finales.”<sup>59</sup>*

En relación con la separación contable, el Artículo 11 de la Directiva de Acceso estipula:

*“1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8, la autoridad nacional de reglamentación estará facultada para imponer obligaciones en materia de separación de cuentas en relación con determinadas actividades relacionadas con la interconexión y/o el acceso.*

*En particular, las autoridades nacionales de reglamentación podrán exigir a una empresa integrada verticalmente que ponga de manifiesto de manera transparente los precios al por mayor y los precios de transferencia que practica, entre otras cosas para garantizar el cumplimiento de un requisito de no discriminación con arreglo al artículo 10 o, cuando proceda, para impedir las subvenciones cruzadas de*

<sup>59</sup> Artículo 13. DIRECTIVA 2002/19/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 7 de marzo de 2002



*carácter desleal. Las autoridades nacionales de reglamentación podrán especificar el formato y la metodología contable que deberá emplearse.”*

En esta sección discutiremos cada uno de estos puntos en el contexto de la situación actual en México, e identificaremos los cambios requeridos en las Medidas y las Ofertas de Referencia. Como se explicará a continuación: (i) deben establecerse múltiples reformas para garantizar la publicidad, control y razonabilidad de los precios; (ii) debe asegurarse que los CS puedan alcanzar márgenes razonables mediante la utilización de productos mayoristas asumiendo un operador razonablemente eficiente; y (iii) deben exigirse mayores detalles e información en la contabilidad del AEP.

#### **6.4.1 Revisión de precios: Deben establecerse múltiples reformas para garantizar la publicidad, revisión y razonabilidad de los precios**

En primer lugar, en materia de revisión de precios, existen relevantes insuficiencias en las Medidas de Preponderancia en relación con los siguientes temas:

1. publicación de precios ex-ante;
2. metodologías de costos de precios evitados – escala eficiente;
3. revisión de precios como un descuento minorista;
4. revisión de precios de acceso a la infraestructura pasiva fija;
5. revisión de precios de SAIB y SCyD;
6. revisión de precios de enlaces dedicados;
7. revisión de precios en servicios OMV.

##### ► *Publicación de precios ex-ante*

Hasta hace poco tiempo, los CS se han visto obligados a negociar las tarifas mayoristas directamente con el AEP, existiendo la posibilidad, en caso de no llegar a un acuerdo, que el CS apelase al regulador en busca de una decisión ex-post. Las excepciones a esta regla son recientes y se limitan a las tarifas de interconexión y la nueva OREDA, la cual incluye precios y descuentos.

En las Medidas se definen metodologías de costos (como se puede ver abajo en la Figura 6.4) y en la mayoría de los casos el IFT ha desarrollado modelos de costos para proveer una guía a los CS. Estos costos deberían ser utilizados como precios techo y que consecuentemente el AEP pueda definir sus precios mayoristas iguales o menores a los mismos.

La publicación de precios ex-ante en la Oferta de Referencia es por ende una reforma necesaria que sería consistente con la metodología de costos descrita, así como también con los principios de transparencia y no discriminación.

Medida	Servicio	Metodología de costos
Anexo 1 Móviles	Mayorista de usuario visitante	LRIC <sup>60</sup>
	Compartición de infraestructura pasiva	LRIC
	Operador Móvil Virtual (OMV)	<i>Retail minus</i>
Anexo 2 Fijo	Enlaces dedicados	<i>Retail minus</i>
	Interconexión	LRIC
	Compartición de Infraestructura pasiva	LRIC
	Total del bucle y sub-bucle local	LRIC
	Compartida del bucle y sub-bucle local	LRIC
	Acceso indirecto al bucle local (SAIB)	<i>Retail minus</i>
Anexo 3 Desagregación	Reventa de línea (SRLT)	<i>Retail minus</i>
	Reventa de Infitum (SRI)	<i>Retail minus</i>
	Reventa de Paquetes Infitum (SRPI)	<i>Retail minus</i>
	SCyD	LRIC
	Coubicación para desagregación	LRIC
	Servicios auxiliares como tendido de cable multipar, anexo de caja de distribución, etc.	Varios, como LRIC, costos totales, etc.

Figura 6.4: Metodología de costos actuales [Fuente: Medidas de preponderancia]

► *Metodología de costos evitados*

Al implementar modelos de costos evitados, el IFT y sus consultores han restado costos evitables incurridos por el AEP. Esta metodología asume implícitamente un CS como si fuera un “operador igualmente eficiente”<sup>61</sup> (EEO por sus siglas en ingles) de la escala del AEP. Con referencia a los enlaces dedicados, la cláusula 37 del anexo 3 de las medidas dice lo siguiente:

*“[...] Transcurridos sesenta días naturales contados a partir del inicio de las negociaciones sin que las partes hayan celebrado un acuerdo, o antes si así lo solicitan ambas partes, el Instituto determinará mediante una metodología de costos evitados (retail minus), a partir de los ingresos o las tarifas minoristas y, eliminando aquellos costos que no sean necesarios para la comercialización de los servicios, de tal forma que puedan ser replicadas **por un operador eficiente.** [...]”*

En la práctica los CS son mucho más pequeños que los operadores del AEP y no tienen el mismo poder de compra ni la escala de eficiencia en áreas tan relevantes como el marketing, adquisición de clientes, facturación, y otros costos de red. Sin embargo, los CS podrían ser considerados, y típicamente lo son, eficientes para su escala. Por eso, en vez de hacer ajustes implícitos al EEO, es razonable hacer descuentos sobre el precio minorista basados en un “operador razonablemente eficiente” (REO por sus siglas en inglés) o un “operador igualmente eficiente ajustado” (EEO ajustado). En su directiva más reciente sobre

<sup>60</sup> LRIC: Long Run Incremental Cost, o Costo Incremental de Largo Plazo (CILP)

<sup>61</sup> *Equally efficient operator*, EEO

estrechamiento de márgenes<sup>62</sup>, el BEREC describe estos tres tipos de operador de la siguiente manera:

- **EEO** se refiere a las pruebas de estrechamiento de márgenes para un operador eficiente en el mercado descendente (*downstream* en inglés) que tiene la misma escala que el operador con PSM, de tal manera que los costos son tomados de las cuentas separadas del operador con PSM.
- **REO** se refiere a las pruebas de estrechamiento de margen para un operador eficiente en el mercado descendente minorista o mayorista, donde los costos están basados en un operado genérico (alternativo) que todavía no tiene la escala del operador PSM.
- **EEO ajustado** se refiere a las pruebas de estrechamiento de margen que empiezan con los costos del operador con SMP y después se ajustan a la escala del operador genérico (alternativo).

A pesar que estos términos provienen de pruebas de estrechamiento de márgenes, son sin embargo completamente aplicables a los cálculos de costos de un modelo de costos evitados – es claro que, si los costos mayoristas están basados en un EEO, el test de estrechamiento de márgenes necesariamente mostrará que efectivamente existe estrechamiento de márgenes cuando sea usado en un REO o un EEO ajustado.

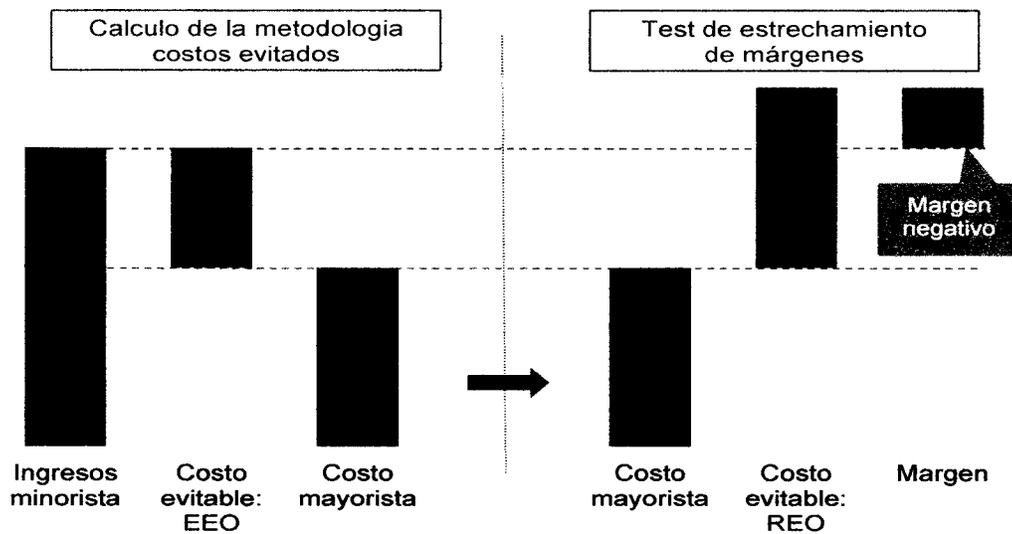


Figura 6.5 Ilustración del fracaso del estrechamiento de márgenes con costos evitados de un REO en vez de costos evitados de un EEO [Fuente: elaboración propia, 2016]

Sin embargo, al escoger un modelo de costos evitados con deducciones basadas en un EEO, el IFT dificulta e incluso evita la introducción de competencia en México, ya que

<sup>62</sup> BoR (14) 190 BEREC Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test (i.e. ex-ante/sector specific margin squeeze tests)", página 8

*Ce*

claramente los CS no pueden alcanzar la misma eficiencia que el AEP en un sector altamente asimétrico como el mexicano.

Por ello, las Medidas deben ser corregidas, especificando que la metodología de costes evitados debe ser ajustada a costos de REO o EEO ajustado. La selección entre los dos depende principalmente en la información disponible para calcular los costos del REO. En caso de no haber información, se debe utilizar un EEO ajustado.

En la sección 6.4.2 tratamos en mayor detalle la obligación de establecer tests de estrechamiento de márgenes.

► *Revisión de precios como un descuento sobre el precio minorista*

Ciertos servicios mayoristas tienen sus tarifas establecidas utilizando la metodología “*retail minus*”; es decir, sus precios han sido definidos en base a un descuento sobre precios minoristas. Estos servicios incluyen los SRLT, SRI, SRPI, SAIB, enlaces dedicados y OMV.

Sin embargo, nos preocupa que el margen (descuento mayorista dado a los concesionarios solicitantes) esté basado en un modelo histórico y no refleje los descuentos de corto plazo y promociones ofrecidas por los operadores AEP a sus clientes minoristas. El IFT debe intervenir en tales descuentos y promociones, ya que si estos no se reflejan de manera adecuada en las tarifas mayoristas, pueden hacer que dichos servicios mayoristas no sean viables.

Una solución a este problema es requerir al AEP que informe con antelación al IFT, que requiera su aprobación ex-ante de las ofertas, y que demuestre que estas no suponen un estrechamiento de márgenes con un test ex-ante. De forma complementaria, el propio IFT debe realizar un test de estrechamiento de márgenes. Tratamos este asunto en mayor detalle en la Sección 6.4.2.

Además, y en términos generales, el IFT debe intervenir cuando las tarifas de los servicios minoristas del AEP resulten inviables económicamente (dado el análisis de estrechamiento de márgenes ex-post con respecto a las tarifas de los correspondientes servicios mayoristas del AEP) y utilizar su autoridad para evitar comportamientos anti-competitivos. Así mismo, el IFT debería llevar a cabo revisiones periódicas de las cuentas regulatorias para identificar si los resultados de los modelos de costos evitados (es decir, “*retail minus*”) continúan siendo válidos. Esto depende en gran medida del detalle requerido en las cuentas regulatorias así como de la calidad con la que se hayan realizado. Este asunto es discutido en mayor detalle en la Sección 6.4.3.

► *Revisión de precios de SAIB y SCyD*

Para poder replicar el servicio de banda ancha del AEP usando el SAIB, un CS debe tomar también el servicio de concentración y distribución SCyD el cual provee agregación en el *backhaul* local, regional o nacional. Este servicio, SCyD, no está incluido en el anexo 3 de las Medidas y fue introducido directamente en la OREDA.



El precio del SAIB se calcula con un descuento sobre el precio minorista del servicio de banda ancha Infinitum Puro, mientras que la tarifa del servicio SCyD está basada en una metodología LRIC simplificada. Esta mezcla de metodologías no es necesariamente errónea, siempre que los dos cálculos estén razonablemente implementados y no haya un estrechamiento de márgenes con respecto a las tarifas minoristas de los servicios relevantes del AEP (incluyendo los paquetes ofertados que incluyen internet, voz y servicios de televisión "Over the Top" o por sus siglas en inglés OTT como Claro Video) al utilizar estos dos servicios mayoristas (SAIB y SCyD) de manera combinada.

A nuestro entender, el AEP propuso que el servicio SCyD usara una red Ethernet de agregación paralela a y separada de su propia red de backhaul. Puede ser debatible si esta decisión es razonable o económicamente eficiente. Pero en cualquier caso es de vital importancia que los principios de no discriminación y acceso efectivo a los recursos de la red se mantengan. Esto implica que:

- El desempeño de la red Ethernet dedicada SCyD debe ser por lo menos igual a la red del AEP considerando:
  - los KPIs monitorizados deben incluir aquellos identificados en la OREDA;
  - la comparación del desempeño de la red con respecto al de la red usada por el AEP debe ser reportada en el SEG;
  - si la red del AEP muestra un mejor desempeño que la red SCyD, entonces los KPI del SCyD deben mejorar para llegar a los niveles de la red del AEP. Esto deberá redundar en mejor calidad de la red dedicada a transportar el tráfico de los CS.

Los costos del servicio SCyD deben reflejar la eficiencia de escala alcanzada por el AEP, evitando incurrir en una potencial penalización en forma de tarifas excesivas para los CS por las ineficiencias en el diseño de red del AEP o porque la ocupación de la red dedicada SCyD no alcance, por razones obvias, la escala de la propia red del AEP. Al costear el servicio, los costos de ambas redes deben ser recuperados considerando el uso conjunto total del AEP y los CS para aprovechar la mayor eficiencia de escala del AEP y evitar toda discriminación.

► *Revisión de precios en enlaces dedicados*

La utilización de la metodología "retail minus" en el contexto regulatorio de preponderancia en México se enfrenta a los siguientes problemas:

- No se conoce, ni siquiera por parte del IFT, cuáles son los precios minoristas actuales que cobra el AEP por los enlaces dedicados. Un simple vistazo al modelo demuestra que las listas de precios publicadas por el AEP han sido refrendadas en 2003 y 2005. Esto es simplemente inaceptable.
- No se sabe con certeza, ni por parte del IFT, cuál es la estructura de precios real del AEP para con sus clientes minoristas, ni qué servicios presta realmente y cómo los cobra.

- No existe ninguna visibilidad del tipo ni del nivel de descuentos que ofrece el AEP a sus clientes minoristas. Al contrario, un rápido vistazo a las tarifas mayoristas que el AEP debe de estar cobrando a Avantel según el convenio firmado entre ambos<sup>63</sup>, nos revela que **los precios que el AEP está firmando con los CS son los mismos que dicho AEP está cobrando a sus clientes empresariales corporativos de manera minorista. Es decir, los CS no gozan de condiciones diferentes a las que el AEP otorga a sus clientes minoristas.**

Ahora bien, una metodología "*cost plus*" podría eliminar todos los problemas mencionados arriba. Bajo este esquema de fijación de precios, el AEP podría recuperar sus costos así como una prima de inversión equivalente a su costo de capital promedio ponderado sobre los activos que está utilizando para prestar los servicios en cuestión. En ese sentido, y contrario a lo que ocurre con la metodología de "*retail minus*" actual, el enfoque propuesto garantizaría que los precios estén orientados a costos.

Esta metodología debería, además, (i) ser acompañada de un sistema de contabilidad regulatoria donde los costos de los activos se atribuyen a una serie de servicios y productos con base en un mecanismo de inductores; y (ii) una tasa de retorno suficientemente alta para garantizar que el operador sea capaz de obtener una rentabilidad razonable sobre sus inversiones. Con lo primero, se prevendrían incentivos no deseados para el AEP (dado que cualquier ahorro en costos sería transferido a los consumidores a través de una reducción en el precio mayorista, el AEP podría prestar los servicios de forma ineficiente o bien pasar costos entre los diferentes servicios regulados y no regulados que está prestando). Con lo segundo, se evitaría el desincentivo en la inversión que podría existir si el operador considerara no ser capaz de obtener un rendimiento razonable de esa inversión.

Ahora bien, incluso si el IFT decidiera seguir utilizando la metodología "*retail minus*", deberá, sin duda, llevar a cabo todas las medidas necesarias para entender y controlar el comportamiento del AEP:

- El IFT debe recabar información de los clientes corporativos de enlaces dedicados del AEP sobre precios reales para analizar si los descuentos ofrecidos se corresponden con descuentos por volumen o similares, o si en cambio son simplemente una táctica comercial sistemática de establecer precios minoristas por debajo de los mayoristas (según los convenios firmados como el de Avantel) y evitar la competencia verdadera en el sector.
- El IFT debe vigilar la venta empaquetada de enlaces dedicados, especialmente si se produce junto a servicios no regulados como VPN (Virtual Private Network) porque podría darse el caso de que el AEP utilizara la paquetización para esconder descuentos mayores a sus clientes minoristas. Este tipo de análisis debería formar parte de los tests

<sup>63</sup>

<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/politica-regulatoria/contratoentreamantels.der.l.dec.v.telefonosdemexicos.a.b.dec.v.pdf>, ver página 117 en adelante para los precios de enlaces dedicados

de estrechamiento de márgenes ex-ante para la aprobación de tarifas del AEP (más detalles sobre este tema en la Sección 6.4.2)

► *Revisión de precios para servicios OMV*

En la Sección 6.3 mencionamos que ni las Medidas de Preponderancia, ni la Oferta de Referencia de OMV, ni el modelo de costos asociado desarrollado por el IFT, detallan una relación de compra de servicios al AEP (ni una estructura de precios asociada a esos servicios) que permita la flexibilidad suficiente o la estructura y nivel de precios razonables para que un OMV pueda competir seriamente.

En efecto, y por centrarnos en aspectos concretos, el modelo de costos de OMV publicado por el IFT es un modelo de costos evitados o “*retail minus*”. Este calcula los costos en los que no incurriría el AEP al prestar el servicio de OMV para establecer el descuento sobre sus tarifas minoristas que puede ofrecer a los CS. El modelo calcula un solo descuento total agregado por servicio partiendo de un ingreso por unidad de tráfico, minuto para voz, MB para datos y SMS, promedio de toda la base de suscriptores del AEP.

Bajo este modelo, es imposible la creación de paquetes que repliquen las ofertas comerciales del AEP a precios competitivos. Por lo tanto, es imposible que un OMV compita en igualdad de condiciones con el AEP, configurándose una clara violación al principio de no discriminación.

En particular, las características del modelo actual, así como las Medidas de Preponderancia y la Oferta de Referencia, dejan de lado ciertas opciones que son relevantes para que haya competencia efectiva en el mercado móvil. Estas fallas ya fueron comentadas por Grupo Televisa en la consulta pública de los modelos en el año 2015. Creemos conveniente recalcar ciertas condiciones que son de importancia, y que deberían incluirse en las Medidas para que las tarifas reguladas para los servicios prestados a los OMV logren impulsar la competencia:

- La regulación debe permitir aquellos modelos de negocio razonables con condiciones y tarifas que permitan a los OMV competir.
- Aquellos operadores que deseen obtener mejores tarifas mayoristas a cambio de ciertos compromisos deben tener, al menos, las siguientes opciones:
  - la réplica de los paquetes tarifarios que ofrece el AEP a sus usuarios minoristas
  - la posibilidad de comprar módulos de minutos, datos o SMS por separado para que los CS puedan construir de manera flexible sus propios paquetes o puedan obtener descuentos por usuario
  - la posibilidad de rentar un porcentaje de la capacidad de la red del AEP para poder utilizarla para prestar los servicios que considere oportunos el OMV.

Abundando en el detalle de una de las opciones mencionadas, sugerimos que el OMV pueda comprar ‘módulos’ al AEP de manera individual, es decir:



- módulos de voz de, p.ej. 100mins, 200mins, 300mins, etc. o incluso ilimitados si fuera posible
- módulos de datos de, p.ej. 100MB, 200MB, 500MB, etc. o incluso ilimitados si fuera posible con, p.ej. estrangulamiento de capacidad una vez superado el límite del módulo
- módulos de SMS de p.ej. 100, 200, 500, etc. o incluso ilimitados si fuera posible.

De esta manera, el OMV podría construir sus paquetes 'combinados' si así lo desea combinando, p.ej., un módulo de voz con uno de datos y otro de SMS.

Esta solución implicaría que:

- el OMV tiene la flexibilidad suficiente para no replicar las ofertas del AEP y ser innovador
- el OMV puede conseguir mejores precios unitarios por el mayor descuento comercial por paquetización y competir de manera más efectiva en el mercado
- permite al AEP recibir ingresos por usuario 'fijos' por módulo y usuario 'garantizados' independientemente del consumo final real de cada usuario
- extrapolar a 'módulos individuales' no utilizados u ofrecidos por el AEP actualmente es sencillo, p.ej. para comprar 250mins o 750MB
- esta estructura no está refida con la compra de minutos (o MB, SMS) individuales a un precio por unidad de tráfico.

Esta sugerencia de estructura tarifaria se recoge de manera esquemática en la siguiente figura.

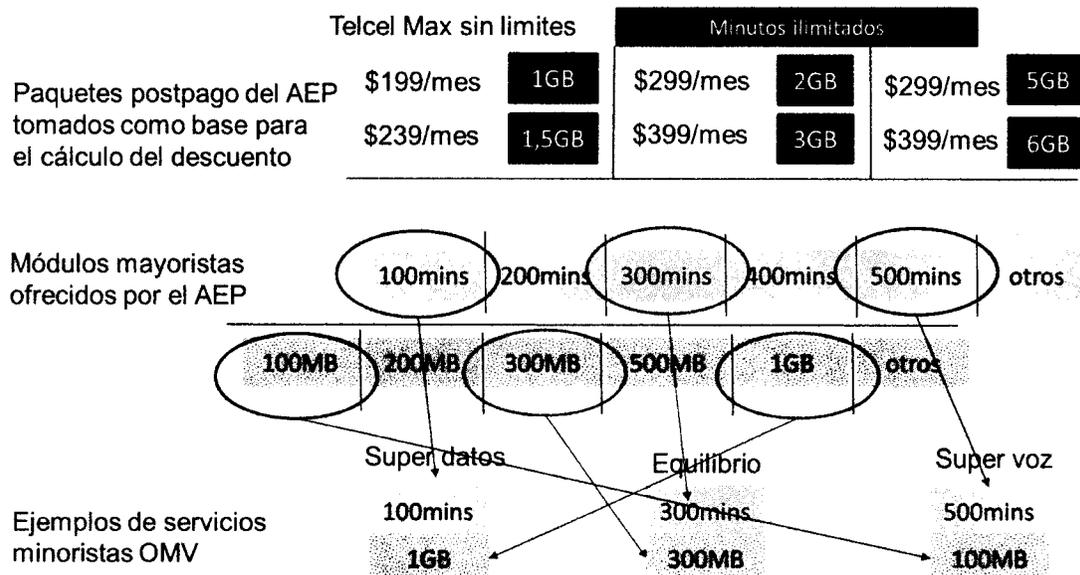


Figura 6.6: Ejemplo ilustrativo de estructura tarifaria modular [Fuente: elaboración propia, 2016]

La compra de minutos ilimitados cobra mayor relevancia, ya que las ofertas de Telcel, en postpago y prepago, han migrado a paquetes que incluyen minutos ilimitados como lo muestra la figura anterior.

Al ver las ofertas minoristas es claro que el precio de los datos ofrecidos no aumenta linealmente, o lo que es lo mismo, el valor unitario del MB disminuye según aumenta la capacidad de los paquetes. Por lo tanto, no tiene sentido fijar precios de por MB unitario, ya que los OMV no podrán ofrecer paquetes de mayor capacidad a un precio minorista competitivo. Por lo tanto, tiene mayor sentido que se compren los datos (así como los minutos y SMS) por módulos que reflejen una curva de precios.

El resultado de un ejercicio de modelado sería una serie de puntos binómicos (cantidad de tráfico, precio) para cada uno de los servicios prestados. Una vez obtenida esa serie de puntos, es trivial obtener una curva que permita al OMV escoger el punto de dicha curva en el que desee situarse. En la siguiente figura representamos de manera ilustrativa cómo sería dicha curva para el servicio de voz. Curvas análogas se estimarían para los servicios de SMS y datos.

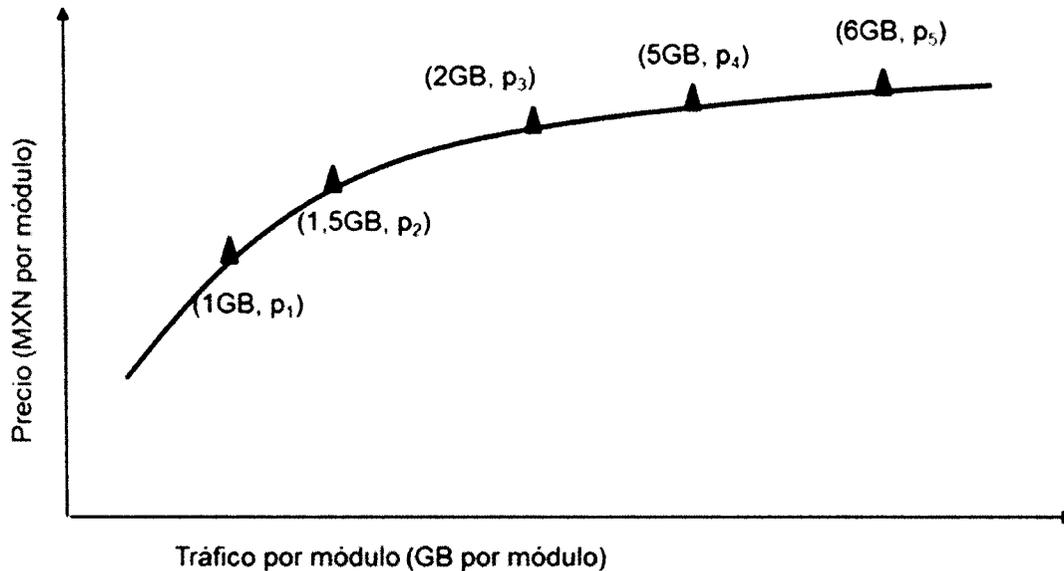


Figura 6.7: Ejemplo de esquema de precios por módulos de datos [Fuente: elaboración propia, 2016]

Adicionalmente, creemos que el IFT tiene todas las herramientas para definir una solución que incorpora las grandes ventajas que puede presentar un sistema de renta por capacidad para OMV. Si consideramos las inversiones en las redes, y como todo el mundo sabe, se observa que los costos marginales no vienen impulsados directamente por el uso, sino más bien por la capacidad: el capital invertido en nuevas infraestructuras viene dado por la necesidad de apoyar la demanda durante la hora pico.

En este sentido, un sistema basado en la **renta de capacidad** permitiría vincular mejor los ingresos con los costos incurridos, daría al AEP mejor visibilidad del impacto sobre los requisitos de capacidad a futuro por empresas interesadas en lanzar un negocio de OMV, e incentivaría los operadores móviles a utilizar la capacidad existente de la red de manera más eficiente con estrategias comerciales para uniformizar el nivel de demanda en el tiempo.

Los OMV podrían beneficiarse de este nuevo tipo de modelos a través de tarifas efectivas más bajas durante períodos de poca actividad o en celdas menos concurridas. En nuestra opinión este sistema permitiría al OMV ser más innovador en el diseño de la propuesta de valor, como por ejemplo el operador MTN cuya oferta de "MTN Zone" que ofrece descuentos de hasta el 100% según la hora del día y la ubicación. Los acuerdos de capacidad ya existen en países como Alemania e Irlanda donde Liberty Global y Three Ireland acordaron que el primero podría utilizar hasta un 30% de la capacidad de red de Three a cambio de una renta fija.

Estimamos que la metodología idónea para formar los precios de un acuerdo de capacidad sería "cost plus", es decir, se estimarían los costos de capacidad del AEP y se le añadiría un margen mayorista razonable.

### Reformas necesarias

En la siguiente tabla sintetizamos las reformas que deberían realizarse con respecto a la revisión de precios de los servicios regulados:

- |                                  |   |
|----------------------------------|---|
| 1. <i>Publicación de precios</i> | La publicación de las Ofertas de Referencia era el momento idóneo para publicar precios ex-ante, desafortunadamente la oportunidad se ha perdido. |
|----------------------------------|---|

El artículo 267 de la LFTR en su numeral II señala la necesidad de la desagregación de los precios para permitir la replicabilidad de los paquetes de AMX.

*"[...] a) Deberá someter junto con la solicitud de autorización de las tarifas al público, los paquetes comerciales, promociones y descuentos, y **desagregar el precio de cada servicio**. No se podrá comercializar o publicitar los servicios en medios de comunicación, sin la previa autorización del Instituto.*

***El Instituto deberá asegurarse que las tarifas al público puedan ser replicables por el resto de los concesionarios.** Para tal efecto, el Instituto deberá elaborar y hacer público el dictamen de autorización de las tarifas. Dicho dictamen deberá analizar los costos que imputa el agente económico preponderante al resto de los concesionarios y los que se aplica a sí mismo, a fin de evitar que la propuesta comercial tenga como objeto o efecto desplazar a sus competidores; [...]"*

El IFT tiene que cumplir con la LFTR a la mayor brevedad y obligar al AEP en telecomunicaciones a desagregar los servicios



componentes de cada paquete comercial, promoción y descuento que presente de tal manera que los CS puedan replicar dichos servicios componentes. Por otro lado, las tarifas de los servicios componentes deben ser tales que la replicación de los servicios por parte de los CS sea razonablemente rentable y exista estrechamiento de márgenes.

2. *Metodología de costos evitados – escala eficiente* La metodología de costos evitados debe basarse en un “operador razonablemente eficiente” o REO antes que en un “operador igualmente eficiente” o EEO. Si no es posible hacerlo con un REO debido a falta de información, debe utilizarse un EEO ajustado.
3. *Control de costos como un descuento sobre precios minorista* El IFT debe intervenir cuando las promociones o descuentos llevan a que los precios mayoristas calculados en base a costos evitados sean económicamente inviables. Esto puede hacerse a través de:
- Análisis ex-ante y ex-post del estrechamiento de márgenes.
  - Revisión de las cuentas regulatorias y la validación de los cálculos de costos evitados.
  - Requerir pre-notificaciones y pre-aprobación del IFT de todas las tarifas, promociones y descuentos. El IFT deberá asegurarse que estas no implican un estrechamiento de márgenes.
4. *Revisión de precios del servicio SAIB y SCYD* Si el SCyD es provisto por el AEP sobre una red backhaul diferente a su propia red, el desempeño de la red SCyD debe ser por lo menos igual de eficiente en términos de KPIs que si se prestara sobre la red del AEP. El costo del servicio debe reconocer el uso combinado de las dos redes para reflejar las economías de escala del AEP.
5. *Revisión de precios para enlaces dedicados* Recomendamos una metodología “*cost plus*” para el cálculo de la tarifas de enlaces dedicados mayoristas con el fin de eliminar los problemas de transparencia que tiene con respecto a los precios minoristas utilizados actualmente como base bajo la metodología de “*retail minus*”. El AEP podría recuperar sus costos así como una prima de inversión equivalente a su costo de capital promedio ponderado sobre los activos que está utilizando para prestar los servicios en cuestión. Contrario a lo que ocurre con la metodología de “*retail minus*” actual, el enfoque propuesto garantiza que los precios están orientados a costos.
6. *Revisión de precios en* El IFT debe mencionar explícitamente en las Medidas de Preponderancia correspondientes que se permiten relaciones entre

servicios para  
OMVs

el OMV y el AEP de forma que el primero, al menos, pueda comprar los servicios por unidad de tráfico, por módulos, con descuentos por volumen o por capacidad de red.

Estimamos que la metodología idónea para formar los precios de un acuerdo de capacidad sería "cost plus", es decir, se estimarían los costos de capacidad del AEP y se le añadiría un margen mayorista razonable.

**6.4.2 Revisión de márgenes:** Debe asegurarse que los CS pueden alcanzar márgenes razonables mediante la utilización de productos mayoristas asumiendo un operador razonablemente eficiente

En segundo lugar, debe asegurarse que los CS pueden alcanzar márgenes razonables mediante la utilización de productos mayoristas asumiendo un operador razonablemente eficiente.

Al respecto, es altamente preocupante que las Medidas no incorporen ningún procedimiento de vigilancia y análisis de estrechamiento de márgenes entre los productos y servicios minoristas y mayoristas del AEP – esta es una omisión importante y muy grave. Sin tal análisis, cualquier intento de introducir servicios para que exista un mercado mayorista que funcione fracasará si los márgenes no son razonables.

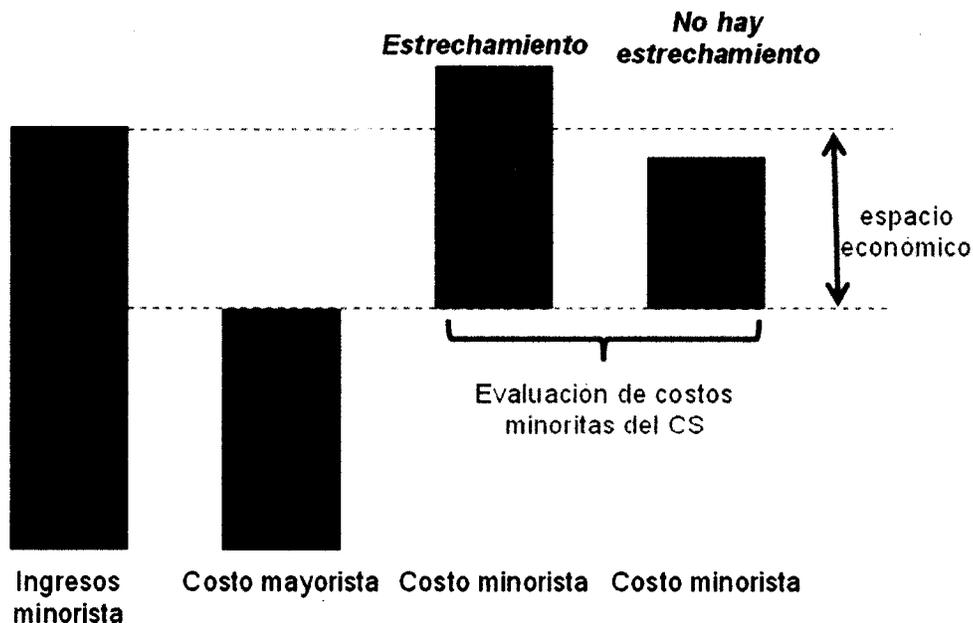


Figura 6.8: Ilustración de test de estrechamiento de márgenes [Fuente: elaboración propia, 2016]

Una prueba de estrechamiento de márgenes, en pocas palabras, evalúa si existe un 'espacio económico' (entendido como margen) razonable entre el precio minorista y el costo correspondiente de los productos mayoristas necesarios para que un CS razonablemente eficiente pueda ofrecer esos servicios minoristas. Este 'espacio económico' debe obligadamente cubrir los costos comerciales, de red y administrativos incurridos por el CS, en forma similar a la metodología de costos evitados (o "retail minus"). Al definir la prueba, se debe considerar un número de factores, como se explica en la siguiente tabla.

Categoría	Opciones
<b>Proactivo o retrospectivo</b>	<p>Un test puede ser aplicado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ex-ante: se aplica antes que el producto sea lanzado al mercado. Esto requiere que el operador regulado someta las características y precios de sus productos en forma previa. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Si el regulador encuentra que el precio del producto (o productos) causa estrechamiento de márgenes, entonces el producto no será aprobado para su lanzamiento y el operador necesitará modificar la estructura y/o niveles de precios para poder lanzarlo.</li> </ul> </li> <li>• Ex-post: análisis de si el operador regulado ha establecido precios a un nivel que ha conducido a estrechamiento de márgenes. Esto puede ser considerado anticompetitivo y resultará en penalidades.</li> </ul>
<b>Eficiencia del CS</b>	<p>La eficiencia del CS puede ser definida de varias formas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Operador igualmente eficiente (EEO)</li> <li>• Operador razonablemente eficiente (REO)</li> <li>• Operador igualmente eficiente ajustado (EEO ajustado)<sup>64</sup></li> </ul>
<b>Costos relevantes</b>	<p>Estos son los costos (ventas, red, gastos generales) que deben ser cubiertos basados en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Costos variables promedios (AVC)</li> <li>• Costos evitables promedio (AAC)</li> <li>• Costos totales promedio (ATC)</li> <li>• Costos promedio incrementales optimizados (LRAIC)</li> </ul>
<b>Estático o dinámico</b>	<p>Puede ser examinado un solo año (estático) o un modelo a futuro con varios años con flujo de efectivo descontado (dinámico).</p>
<b>Producto único o portafolio de productos.</b>	<p>El análisis puede enfocarse en un solo producto "flagship" – el que tenga más demanda o más ingresos. O de forma más amplia puede enfocarse en un portafolio de productos minoristas y productos mayoristas relevantes.</p>
<b>Ingresos y costos estrictos o extendidos.</b>	<p>Se puede enfocar en un solo producto o puede considerar la venta cruzada o subsidios cruzados (por ejemplo, ¿es el modelo de negocio dependiente de las ventas por servicios adicionales como, por ejemplo, el video <i>streaming</i> o video OTT?)</p>

Figura 6.9: Opciones a considerar de test de estrechamiento de márgenes [Fuente: elaboración propia, 2016]

Las pruebas de estrechamiento de márgenes pueden ser aplicadas a productos directamente comparables, así como a productos sustitutos, por lo que puede ser una actividad compleja. Tampoco es fácil realizar estas pruebas en el corto plazo, como puede ser el caso de las promociones de corta duración, p.ej. varios meses. En vista de toda esta problemática, se suele requerir que el operador regulado presente sus planes de precios y

<sup>64</sup> Estos términos fueron mejor descritos en la sección 6.4.1

promociones al regulador con varios meses de antelación para evitar problemas de estrechamiento de márgenes futuros.

Por ejemplo, en España la CNMC requiere a Telefónica la notificación de nuevos precios y condiciones para banda ancha minorista con 15 días de anticipación. También, en caso de que sea necesario realizar cambios a los productos mayoristas para que los CS puedan replicar los nuevos servicios minoristas con un margen razonable, Telefónica tendrá que notificar con un mes de anticipación dichos cambios y conseguir la prescriptiva aprobación.

La resolución relevante estipula lo siguiente:

***"1.- Obligación de proporcionar los servicios mayoristas de acceso de banda ancha (con velocidad nominal hasta 30 Mbit/s) a todos los operadores. La efectividad de esta obligación requiere la imposición genérica de las siguientes obligaciones a TESAU: [...]"***

*d) Comunicación por TESAU a la CMT de los precios y condiciones aplicables a los servicios minoristas de banda ancha y sus modificaciones, incluyendo a clientes finales del Grupo Telefónica, así como el desglose de los precios en el caso de paquetes (Arts. 13.1 e) de la LGTel y 11 del Reglamento de Mercados; art. 13 de la Directiva de Acceso)*

*Se entenderán sujetas a la obligación anterior las tarifas y condiciones aplicadas por TESAU o cualquier empresa de su Grupo, así como todo tipo de reducciones sobre las mismas, bonos de descuento, planes de precios, paquetes de servicios y tarifas especiales o moduladas en el marco de ofertas minoristas de acceso de banda ancha. Igualmente aplicará la obligación anterior sobre cualquier modificación de las ofertas ya existentes.*

***Esta obligación implica que TESAU o cualquier empresa de su Grupo **está obligada a comunicar a la CMT los citados precios y condiciones aplicables a los servicios minoristas de banda ancha, con un mínimo de quince días de antelación a su aplicación/comercialización efectiva.*****

*En el caso de introducción por TESAU o cualquier empresa de su Grupo empresarial, de modalidades con nuevas estructuras de precios en la cuota de abono mensual, este operador deberá presentar a esta Comisión **con al menos 1 mes de antelación a su comercialización** una propuesta para modificar la OBA, de manera que, de ser necesario, se puedan introducir en esta oferta los cambios necesarios que permitan a los operadores alternativos competir en igualdad de condiciones con la oferta minorista de banda ancha de TESAU<sup>65</sup>.*

<sup>65</sup> CNMC, 'Resolución del expediente sancionador incoado contra Telefónica por el presunto incumplimiento de las obligaciones de comunicación contenidas en la resolución de 22 de enero de 2009, por la que se aprueba la resolución de los mercados 4 y 5 (Expdte. RO 2013/708)', 22 enero 2009

Adicionalmente, Telefónica tiene la obligación de proveer información contable y de subscriptores relevantes a la CNMC (llamada CMT cuando la obligación fue impuesta) para que pueda realizar pruebas de estrechamiento de márgenes cada seis meses. Telefónica debe proveer la información con dos meses y medio de antelación del fin de cada semestre y el regulador debe anunciar los resultados un mes después (un mes y medio antes del fin de semestre)<sup>66</sup>

*“TESAU considera necesario que el tratamiento de las promociones sea tal que no genere incertidumbre para los operadores. Así, el nuevo marco debe promover un mercado más dinámico permitiendo que TESAU maneje con mayor flexibilidad sus herramientas de marketing. Para ello, considera este operador que deberían conocerse “de antemano los plazos de los requerimientos de información, fechas de envíos y cuándo van a computarse, p.e., si CMT va a acordar semestralmente mediante resolución los márgenes del semestre siguiente y cómo se considerarán las promociones que estén en pleno proceso de desarrollo, si se prorratean o se consideran incorporados en su totalidad al semestre precedente. Es necesario aclarar estas circunstancias para poder determinar el cierre de la información en los plazos que requieren para su correcta extracción”.*

*Esta Comisión coincide con TESAU en la necesidad de clarificar el proceso de revisión de las promociones realizadas por TESAU en los diferentes semestres. Dicho proceso contará con las siguientes etapas:*

- 1. Los periodos semestrales se iniciarán cada 1 de mayo y 1 de noviembre. Al menos un mes y medio antes del inicio de cada periodo, esta Comisión adoptará una Resolución aprobando los nuevos VAN de cada uno de los productos obtenidos a partir de la actualización de los parámetros relevantes de la metodología (ponderación de los servicios mayoristas de acceso, tráfico cursados, modificación de los precios mayoristas,...);*
- 2. En el caso que durante el periodo semestral TESAU comunicara un nuevo servicio incluido en los servicios objeto de análisis en la presente metodología, esta Comisión adoptaría una Resolución analizando dicho servicio aprobando el VAN correspondiente. En la Resolución de la siguiente revisión semestral, esta Comisión incorporará este nuevo servicio;*
- 3. Una vez concluido el periodo semestral, TESAU comunicará a esta Comisión en el plazo máximo de 10 días naturales la información a que se refiere el Anexo 2. La información correspondiente a las altas en las diferentes promociones y las totales se deberán aportar mediante formato electrónico que se adjunta a la dirección [empaquetamientos@cmt.es](mailto:empaquetamientos@cmt.es);*

<sup>66</sup>

CMT, 'Resolución por la que se aprueba la metodología para el análisis ex ante de las ofertas comerciales de Telefónica de España, S.A.U.' – página 44-45, 26 julio 2007. Ver también el Anexo 2

4. Esta Comisión, en el plazo de un mes, revisará los márgenes de cada uno de los productos incluidos en el Anexo 4 de la presente Resolución incluyendo los costes de cada una de las promociones ponderadas en función de las altas, de acuerdo con la condición expresada en la ecuación anterior. Trascurrido el plazo anterior se entenderá que el resultado del VAN para cada uno de los servicios es positivo.”

Las pruebas de estrechamiento de márgenes son críticas. En efecto, a modo de ilustración de la criticidad de estas pruebas, mostramos un simple análisis de los productos mayoristas SAIB y el SCyD. En la Figura 6.10 y a fecha de redacción de este reporte (abril de 2016) podemos ver que el SAIB con servicio SCyD nacional es más costoso que la reventa del producto con mayores velocidades de 20Mbit/s y más costoso que el servicio infinitum puro de 100 Mbit/s. Si un CS decide utilizar o no esta solución es irrelevante – lo que se demuestra es la falta de un análisis crítico sobre los productos mayoristas para que los casos de negocios sean viables.

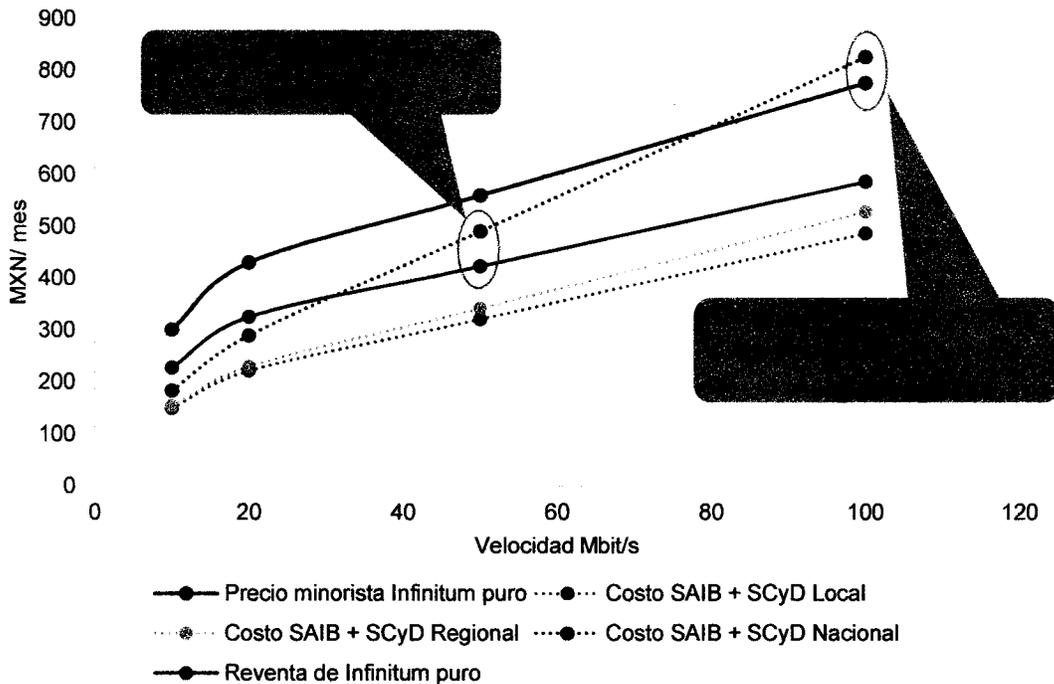


Figura 6.10: Ilustración de un estrechamiento de márgenes simple con el SAIB y el SCyD [Fuente: elaboración propia, 2016]

Es especialmente preocupante el caso de los paquetes de internet ofrecidos actualmente<sup>67</sup> por el AEP. Entendemos que actualmente estos deben ser replicados usando el SAIB (basado en un descuento sobre los precios del servicio Infinitum Puro) y el SCyD (basado en metodología LRIC). Dada la poca diferencia de precios minoristas del AEP entre el servicio puro (solo internet) y el paquete (incluye voz local/móvil, LDI, y Claro Video), el

<sup>67</sup> Abril de 2016

margen adicional para que el CS pueda prestar los servicios adicionales de voz e IP-TV es manifiestamente insuficiente (ver Figura 6.11 para el caso del servicio de acceso a Internet de velocidad de 10Mbit/s, y la Figura 6.12 para el caso del servicio de acceso a Internet de velocidad de 20 Mbit/s).

Una revisión inicial debe asegurar que exista suficiente margen para replicar estos servicios minoristas del AEP y, por lo tanto, es necesario realizar una prueba ex-post de estrechamiento de márgenes. Igualmente, el IFT debe asegurarse de que este potencial estrechamiento de márgenes sea examinado antes del lanzamiento de los servicios minoristas del AEP.

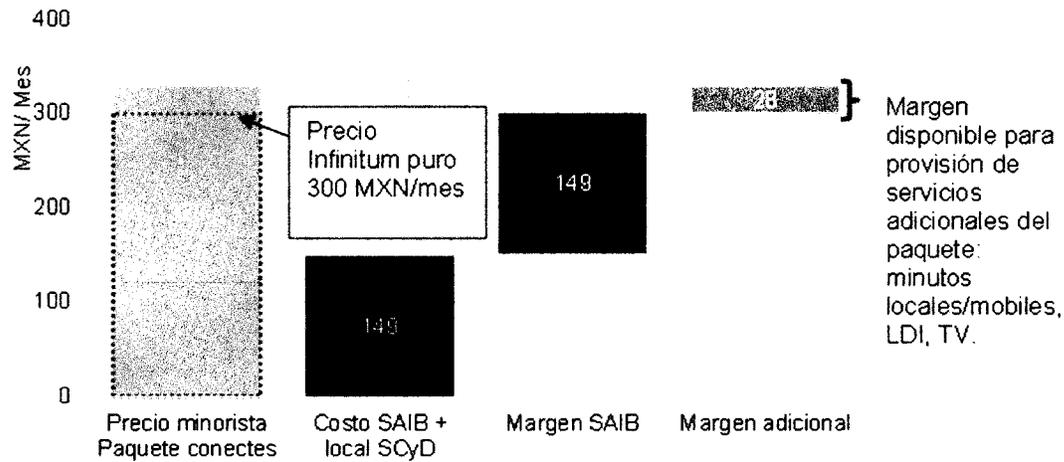


Figura 6.11: Ilustración del potencial estrechamiento de márgenes entre paquete infinitum y SAIB – versión 10Mbit/s [Fuente: elaboración propia, 2016]

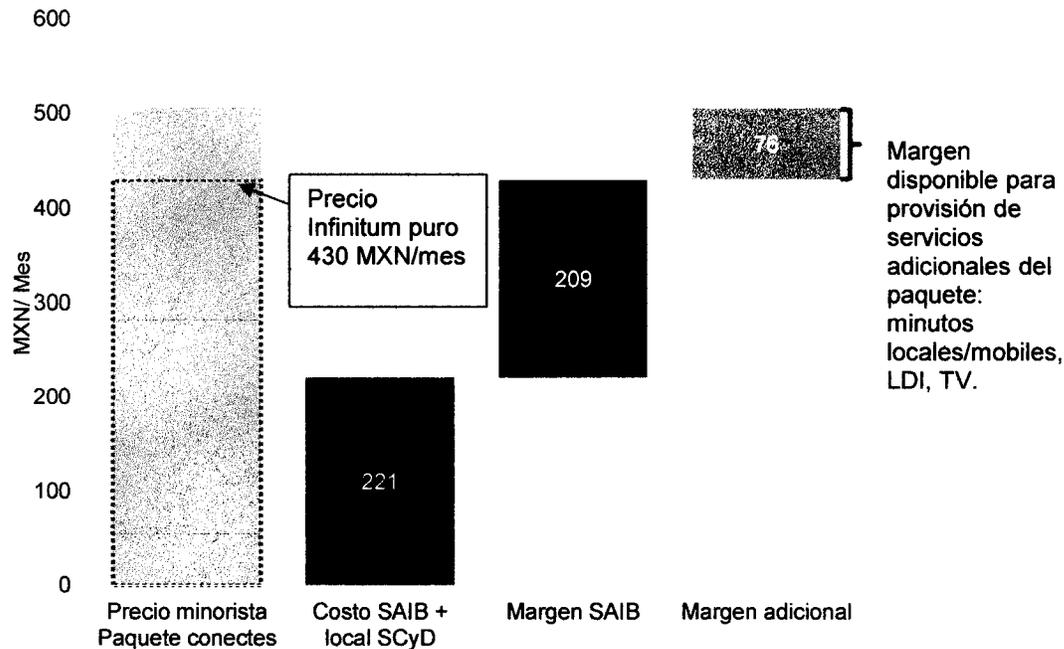


Figura 6.12: Ilustración del potencial estrechamiento de márgenes entre paquete infinitum y SAIB – versión 20Mbit/s [Fuente: elaboración propia, 2016]

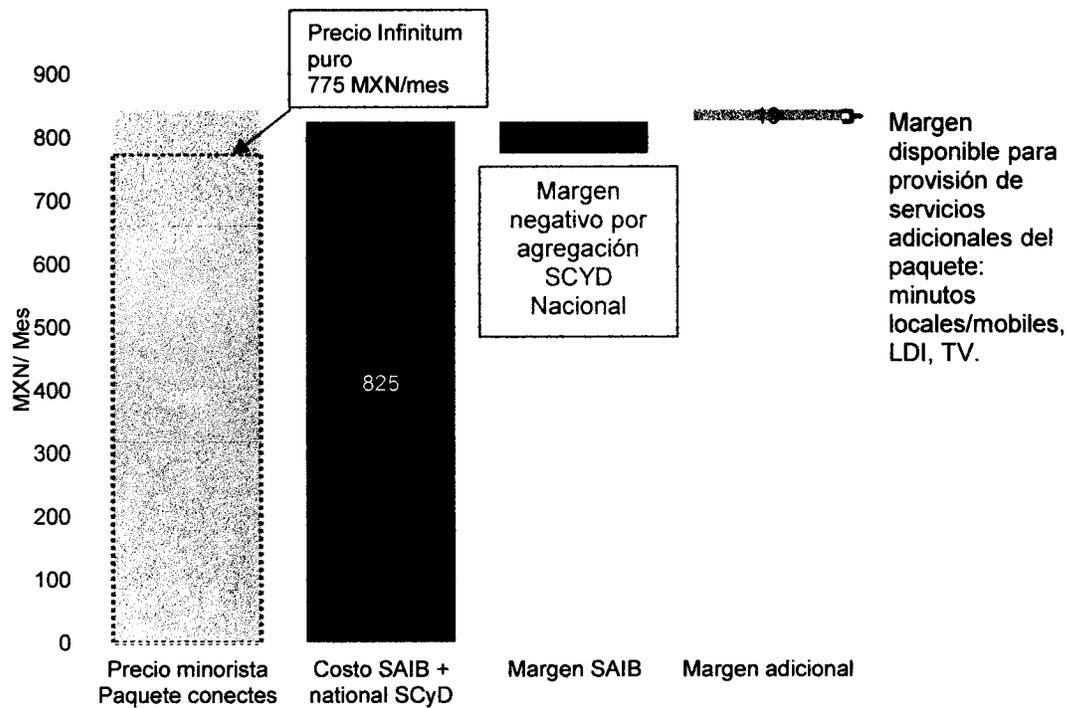


Figura 6.13: Ilustración del potencial estrechamiento de márgenes entre paquete inifinitum SAIB (Agregación Nacional) – versión 100Mbit/s [Fuente: elaboración propia, libro de tarifas de Telmex Marzo, 2016]  
 Nota: La velocidad de 100Mbit/s es una promoción con límite de tiempo [según el libro de tarifas de marzo 2016]. El servicio SCyD Nacional da un margen negativo comparado al servicio Inifinitum puro.

En la Figura 6.13 mostramos que el producto de velocidad 100 Mbit/s con agregación SCyD Nacional, en comparación con Inifinitum Puro tiene margen negativo. En el caso de comparación con el paquete, el margen se reduce a MXN 19/mes o un 2% del precio minorista, lo cual es manifiestamente insuficiente y un claro caso de estrechamiento de márgenes.

Finalmente, es necesario recalcar que no todos los paquetes de productos tienen un equivalente “puro” como muestra la Figura 6.15. Esto quiere decir que no es posible construir un producto equivalente a los paquetes minoristas del AEP usando SAIB, lo cual debe ser considerado como una forma en la cual el AEP atenta contra la competencia.

Velocidad	¿Existe inifinitum puro para esta velocidad?	¿Existe paquete con internet de esta velocidad?	¿Puede ser comparado?
5	No	Si	No es comparable
10	Si	Si (Conectes)	Si puede ser comparado
20	Si	Si (Acerques)	Si puede ser comparado
40	No	Si (Todo México sin límites)	No es comparable

Nota: Este tiene una promoción temporal

Velocidad	¿Existe infinitum puro para esta velocidad?	¿Existe paquete con internet de esta velocidad? <i>de velocidad de 100 Mbit/s</i>	¿Puede ser comparado?
50	Si	No	No es comparable
100	Si	No	No es comparable

Figura 6.14: Paquetes y servicio de internet comparables [Fuente: Libro de Tarifas y servicios TELMEX, Marzo, 2016]

### Reformas necesarias

En suma, las Medidas de Preponderancia deben ser modificadas para asegurar que los CS pueden alcanzar márgenes razonables mediante la utilización de productos mayoristas asumiendo un operador razonablemente eficiente. Específicamente:

1. *Notificación de cambios* Los productos nuevos o modificados, incluyendo cambios de tarifas, descuentos o promociones deben ser notificadas con 3 meses de antelación, para la aprobación del IFT.
2. *Pruebas de estrechamiento de márgenes ex-ante* El IFT debe realizar pruebas de estrechamiento de márgenes ex ante, para asegurar que los productos minoristas sean replicables por un CS razonablemente eficiente.
3. *Notificación de lanzamientos* Si el AEP va a lanzar un producto nuevo o modificado, el IFT debe ser notificado con 3 meses de antelación ya que se necesita tiempo en los compases iniciales de este tipo de regulación para que el IFT afine y engrase su metodología y herramientas.
4. *Evaluación de ofertas ex-post* Adicionalmente, el IFT deberá evaluar y revisar las ofertas de forma ex-post (por iniciativa propia o por una queja de un CS) para asegurar que las actividades del AEP no han llevado a un estrechamiento de márgenes.

En la Figura 6.15 recomendamos un diseño razonable de opciones para pruebas de estrechamiento de márgenes ex-ante y ex-post. Para tener suficiente información y llevar a cabo pruebas de estrechamiento de márgenes en forma regular, el IFT puede necesitar más información contable de los CS, además de la preceptiva del AEP. Sin embargo, se debe reconocer que tales actividades pueden ser una carga pesada para los operadores pequeños, por lo que es necesario encontrar un equilibrio para introducir este tipo de análisis. Por lo tanto, en el corto plazo, la información puede ser recogida como un solo proyecto, antes de establecer un procedimiento formal para la entrega regular de información por parte de los CS.

Categoría	Aprobación ex-ante de tarifas	Revisión ex-post
Proactivo y retroactivo	Proactivo	Retroactivo

Categoría	Aprobación ex-ante de tarifas	Revisión ex-post
<b>Eficiencia del CS</b>	REO – refleja una escala realista	
<b>Costos relevantes</b>	Costos promedios totales – refleja el operador real y es factible disponer de datos al respecto	
<b>Estático y dinámico</b>	<b>Dinámico</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• los costos de adquisición pueden ser amortizados en la vida útil del cliente</li> <li>• explícitamente, los costos de adquisición e instalación (incluyendo costos de equipos y pagos al operador mayorista) se recuperan sobre un supuesto realista de vida útil del cliente o se pasan como one-off al CS</li> </ul>	<b>Estático:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión del periodo cuando el producto de interés ha sido ofertado</li> </ul>
<b>Producto único y portafolio</b>	Portafolio – Todos los productos que son aprobados deben ser revisados.	Interés por un solo producto o unos cuantos.
<b>Costos e ingresos estrictos y extendidos.</b>	Estrictos, a no ser que exista un subsidio cruzado obvio o un abuso de escala dominante por parte del AEP	En retrospectiva, puede ser razonable evaluar si la venta cruzada, los subsidios cruzados u otras actividades suponen una desventaja injusta para el AEP.

Figura 6.15: Opciones recomendadas de pruebas de estrechamiento de márgenes ex-ante y ex-post [Fuente: elaboración propia, 2016]

#### 6.4.3 **Controles contables: Deben exigirse mayores detalles e información en la contabilidad del AEP**

En tercer lugar, deben exigirse mayores detalles e información en la contabilidad del AEP.

Los reguladores imponen con frecuencia a los operadores dominantes la obligación de presentar una contabilidad de costos separada para entender cómo sus productos están soportados *financieramente* y para justificar, en parte, los controles de precios. La separación de cuentas es útil para detectar subsidios cruzados y precios anti-competitivos. En relación con la separación de cuentas, el Artículo 11 de la Directiva de Acceso<sup>68</sup> señala:

*“1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8, la autoridad nacional de reglamentación estará facultada para imponer obligaciones en materia de separación de cuentas en relación con determinadas actividades relacionadas con la interconexión y/o el acceso.*

***En particular, los reguladores nacionales podrán exigir a una empresa integrada verticalmente que ponga de manifiesto de manera transparente los precios al***

<sup>68</sup> DIRECTIVA 2002/19/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 7 de marzo de 2002 Relativa al acceso a las redes de comunicaciones electrónicas y recursos asociados, y a su interconexión (Directiva acceso)

*por mayor y los precios de transferencia que practica, entre otras cosas para garantizar el cumplimiento de un requisito de no discriminación bajo el artículo 10 o, cuando proceda, para impedir las subvenciones cruzadas de carácter desleal. Los reguladores nacionales podrán especificar el formato y la metodología contable que deberá emplearse.”*

También se suele imponer, siendo más exigente, la obligación de contar con un sistema de contabilidad de costos. Uno de los objetivos de un sistema de este tipo es el de proveer información sobre controles de precios orientados a costos (junto con otros modelos de costos e información disponible al regulador). En relación con un sistema de contabilidad de costos, el Artículo 13 de la Directiva de Acceso señala:

*“4. Al imponer un sistema de contabilidad de costes en apoyo a controles de precios, los reguladores nacionales velarán por que se ponga a disposición del público una descripción de dicho sistema, en la que se indiquen, como mínimo, las principales categorías en las que se agrupan los costos y las normas utilizadas para su reparto. Un organismo independiente cualificado comprobará la conformidad del sistema de contabilidad de costes. Se publicará, con periodicidad anual, una declaración de conformidad.”*

En relación con la obligación de precios orientados a costos, el Artículo 13 de la misma Directiva de Acceso señala:

*“3. Cuando un operador tenga la obligación de que sus precios sean orientados a costos, la carga de la prueba de que las tarifas se determinan en función de los costos, incluyendo una tasa razonable de retorno sobre la inversión, corresponderá al operador en cuestión. A efectos del cálculo del coste del suministro eficaz de servicios, los reguladores nacionales podrán utilizar métodos de contabilidad de costos distintos de los utilizados por la empresa. Los reguladores nacionales podrán exigir a un operador que justifique plenamente los precios que aplica y, cuando proceda, ordenarle que los modifique.”*

### Situación actual

El IFT introdujo su manual de separación contable en marzo de 2013<sup>69</sup>, requiriendo a los concesionarios la presentación de datos financieros y de suscriptores para los servicios minoristas y mayoristas mostrados en la Figura 6.16 y la Figura 6.17.

<sup>69</sup> CFT, Diario Oficial - "Resolución por la que el pleno de la Comisión Federal de Telecomunicaciones, expide el manual que provee los criterios y la metodología de separación contable por servicio, aplicable a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones", 22 de marzo de 2013

#### Servicios minoristas

Telefonía fija	Acceso a la red telefónica pública (clientes residenciales y comerciales) Servicios telefónicos locales (clientes residenciales y comerciales) Larga distancia nacional (clientes residenciales y comerciales) Larga distancia internacional (clientes residenciales y comerciales) Servicios de telefonía pública Servicios de telefonía rural Líneas dedicadas Comercialización y mantenimiento de cableado y equipo terminal Servicios de Internet (dial-up y banda ancha) Otros servicios fijos minoristas
Telefonía móvil	Servicios de voz Servicios de mensaje de texto Servicios de datos (incluidos los servicios de acceso a Internet) Radiolocalización móvil de personas Servicio móvil de radiocomunicación especializada de flotillas Otros servicios móviles minoristas
Televisión Restringida	Servicios de televisión restringida (cable/satélite)

Figura 6.16: Servicios minoristas objeto de la separación contable [Fuente: CFT, 2013]

#### Servicios mayoristas

Telefonía fija	Originación de llamadas (incluidos servicios especiales e Internet conmutado) Terminación de llamadas Servicios de tránsito Servicio de acceso a la red telefónica pública conmutada (voz) Servicio de acceso a Internet de banda ancha Líneas dedicadas Otros servicios fijos mayoristas
Telefonía móvil	Terminación de llamadas de voz Otros servicios de voz (acceso y originación de llamadas) Servicios de mensaje de texto Servicios de datos (acceso mundial a Internet) Otros servicios móviles mayoristas
Televisión Restringida	Servicios mayoristas para la transmisión de emisiones de Televisión Restringida (satélite, cable, antena)

Figura 6.17: Servicios mayoristas objeto de la separación contable [Fuente: CFT, 2013]

Así mismo, en las Medidas, se requiere al AEP el cumplimiento con el manual de separación contable.

*“SEXAGÉSIMA OCTAVA.- El Agente Económico Preponderante, deberá presentar al Instituto la información de separación contable por servicio, región, función y componente de sus redes, conforme a la “Resolución por la que el Pleno de la*

*Comisión Federal de Telecomunicaciones expide el Manual que provee los criterios y metodología de separación contable por servicio, aplicable a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones”, publicada el 22 de marzo de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, o en su caso las disposiciones que la modifiquen o sustituyan, o las que publique el Instituto específicamente para su aplicación al Agente Económico Preponderante. La información deberá presentarse en los formatos electrónicos que permitan verificar la elaboración de los reportes.*

*De conformidad con el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Agente Económico Preponderante estará obligado a permitir al Instituto que audite el procedimiento de realización del ejercicio de separación contable y de la información que se utilice para generar los reportes de separación contable a los que se refiere el párrafo inmediato anterior, para lo cual se podrán realizar visitas de verificación y requerir la exhibición de papeles, libros, documentos, archivos e información generada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, a fin de comprobar el cumplimiento de las presentes medidas.*

*El incumplimiento de la separación contable dará lugar a la revocación de los títulos de concesión.”<sup>70</sup>*

Sin embargo, no existe un requisito de contabilidad de costos, en su lugar el IFT han construido sus propios modelos de costos (ya sean modelos ascendentes tipo LRIC o descendentes tipo “*retail minus*”). Durante estos procesos, los reportes de separación contable del AEP son utilizados para validar los resultados y calibrar en consecuencia los modelos de costos. Esto ha sido de poco provecho en el caso mexicano debido a que la información de la separación contable no es muy detallada y es de baja calidad. Su confiabilidad tampoco es clara ya que dichas cuentas no han sido auditadas por profesionales expertos independientes, como es la mejor práctica internacional.

Adicionalmente, existe un requerimiento de preparar un reporte simplificado<sup>71</sup> para operadores pequeños, específicamente aquellos que cumplen con los siguientes criterios:

- Perciban ingresos por concepto de la explotación de su título menores a \$7,000,000,000.00 (siete mil millones de pesos 00/100 M.N.) anuales, a precios del 31 diciembre de 2011.
- No hayan sido declarados como agente económico con poder sustancial en algún mercado relevante de servicios de telecomunicaciones, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica.

<sup>70</sup> Anexo 1 - Medidas de preponderancia. Ver también Anexo 2 – Cláusula Quincuagésima quinta y Anexo 3- Cláusula Vigésima segunda

<sup>71</sup> IFT, Diario Oficial – “Formato simplificado de separación contable”, 23 de octubre de 2015. [www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_doc.php?codnota=5412921](http://www.dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5412921)

- No hayan emitido valores en los mercados de valores mexicanos durante el periodo que comprenda el reporte a presentarse, constituyéndose como una sociedad anónima bursátil, como subsidiaria de una sociedad anónima bursátil o, formando parte de un grupo empresarial, de conformidad con lo establecido en la Ley del Mercado de Valores”.

Creemos que pocos operadores cumplen con los requisitos anteriores. En efecto, muchos de los operadores fijos deben reportar al mismo nivel de detalle del AEP, y no creemos que esto sea apropiado ni razonable. En la mayoría de países, las obligaciones de operadores sin PSM son mucho menores que las de los operadores que tienen PSM, ya que no están sujetos a obligaciones de orientación en función de costos, subsidios cruzados, estrechamiento de márgenes, etc.

### Reformas necesarias

Con base en nuestro entendimiento del uso de datos de separación de cuentas en proyectos de costeo, es evidente que el nivel de detalle requerido al AEP es insuficiente. Como parte de la revisión de Medidas de Preponderancia, se deberían actualizar los requerimientos exigidos a los operadores AEP (tanto fijos como móviles) en su manual contable. Como mínimo, se deberían incorporar los siguientes cambios:

1. *Separación de servicios* Separación de servicios del área minorista del AEP y servicios mayoristas ofrecidos a los CS y a la propia área minorista del AEP, para volúmenes reportados de servicio y datos contables.
  - Los servicios de los concesionarios solicitantes deben separarse por servicio mayorista (por ejemplo, la separación de líneas fija podría incluir: AEP-minorista, reventa, WLR verdadero, SAIB (línea de voz sin PSTN), LLU, SLU)
2. *Nivel de detalle de los costos* Se requiere un mayor nivel de detalle para costos minoristas, de red y comunes. Se debe proveer el nivel de detalle necesario para dar soporte a los análisis de modelos de costos, de tal manera que las categorías obligatorias incluyan las utilizadas en los modelos.
3. *Auditoría de los modelos de costos del AEP* El IFT debe requerir una auditoría de los modelos de costos del AEP. Esta revisión debe asegurar que los datos de ingresos y costos reconcilien con las cuentas auditadas, los volúmenes coincidan con información del sector y las reglas de asignación sean razonables. La puesta en marcha del SEG debe dar un soporte adecuado a este proceso.
  - la separación de cuentas sea auditada de manera independiente y que las reglas de asignación sean



públicas.

- Específicamente, el formato del modelo de separación de cuentas de costos debería contener todas las fórmulas y “drivers” de asignación para que el flujo del modelo sea fácil de seguir.
- Creemos que al adoptar estos puntos aumentará la confianza en los reportes de separación contable en el futuro.

*4. Reglas de separación de cuentas*

En adelante, las reglas de separación de cuentas deben evolucionar para reflejar los nuevos servicios y cambios en la arquitectura de red. Esperaríamos que la separación de redes de cobre y de fibra sea de gran importancia al migrar de las redes actuales a redes NGA.

*5. Formato de presentación de datos*

Todos los datos provistos al IFT deberán estar en formato legible<sup>72</sup>, o al menos como un anexo a documentos certificados.

Para operadores distintos al AEP, los requerimientos de reporte no deberán hacerse tan estrictos como para el AEP. Normalmente, los requerimientos deberían estar alineados con los reportes de mercado del IFT. Es decir, los datos de suscriptores, ingresos y utilidades que el IFT desee seguir y posiblemente publicar.

Sin embargo, como planteamos en la Sección 6.4.1 y la Sección 6.4.2, existe una necesidad de modelar los costos minoristas evitables de un “operador razonablemente eficiente”. Para estos casos, sería razonable y conveniente que, en el corto plazo, el IFT a través de un único proyecto, requiera la información necesaria para el desarrollo de modelos de estrechamiento de márgenes. La formalización de un proceso periódico de solicitud y recogida de datos podrá ser realizada en el mediano plazo.

**6.5 Ofertas de Referencia: Debe asegurarse el carácter único, obligatorio e integral de las Ofertas de Referencia, así como que el IFT sea el único organismo para su control y actualización**

Finalmente, y en paralelo con la experiencia en el derecho comparado y en especial en la Unión Europea, debe asegurarse el carácter único, obligatorio e integral de las Ofertas de Referencia, así como que el IFT sea el único organismo para su control y actualización.

Tal y como hemos mencionado al comienzo de la sección 6, la Directiva de Acceso de la Unión Europea establece el marco regulatorio de acceso a las redes de los operadores con PSM, el cual incluye las obligaciones a imponer tras realizar los pertinentes análisis de mercado, entre ellas la obligación de publicar una Oferta de Referencia.

<sup>72</sup> Formato para lectura por máquina

En efecto, el Artículo 9 de dicha Directiva de Acceso prescribe que las ARNs *“estarán facultadas para imponer obligaciones de transparencia en relación con la interconexión y el acceso, conforme a las cuales los operadores deberán hacer público determinado tipo de información, como la relativa a la contabilidad, especificaciones técnicas, características de las redes, condiciones de suministro y utilización, y precios.”* Dicho Artículo 9 también establece que *“En particular, cuando se impongan a un operador obligaciones de no discriminación, las autoridades nacionales de reglamentación podrán exigir a dicho operador que publique una Oferta de Referencia, que deberá estar suficientemente desglosada para garantizar que no se exija a las empresas pagar por recursos que sean innecesarios para el servicio requerido, en la que se describan las ofertas pertinentes subdivididas por componentes de acuerdo con las necesidades del mercado, así como las condiciones correspondientes, incluidos los precios.”*

La Directiva de Acceso también faculta a las ARNs a, entre otras cosas, *“introducir cambios en las Ofertas de Referencia para hacer efectivas las obligaciones impuestas por la presente Directiva”* y que *“las autoridades nacionales de reglamentación podrán determinar la información concreta que deberá ponerse a disposición, el nivel de detalle exigido y la modalidad de publicación.”*

En consecuencia, en los más de 20 años<sup>73</sup> que se llevan utilizando Ofertas de Referencia en el marco regulatorio de las Comunicaciones Electrónicas, las ARNs han aplicado, en términos generales, las prescripciones de la Directiva de Acceso siguiendo una serie de prácticas. Nos centramos a continuación en dichas prácticas en torno a los dos siguientes puntos:

1. el rol de la ARN con respecto a las Ofertas de Referencia;
2. características principales de las Ofertas de Referencia.

Tras revisar los asuntos clave alrededor de los dos puntos anteriores, señalaremos una serie de reformas necesarias para la adaptación y actualización del marco regulatorio de las Ofertas de Referencia en el contexto de las Medidas de Preponderancia.

### 6.5.1 El rol de la Autoridad Regulatoria Nacional con respecto a las Ofertas de Referencia en la Unión Europea

La ARN de un país cuyo mercado de comunicaciones electrónicas se rige por el Marco Común de la Unión Europea, tiene los siguientes roles:

<sup>73</sup> La serie de 20 Directivas anteriores al reordenamiento del año 2002, y que datan de los años 90, ya incluían, en algunos casos la obligación de presentar Ofertas de Referencia. Esta serie de Directivas es la siguiente: Services Directive (90/388/EEC), extended to: Satellite (94/46/EC), Cable (95/51/EC), Mobile (96/2/EC), Full competition (96/19/EC), and Cable ownership (1999/64/EC). ONP Framework Directive (90/387/EEC amended by 97/51/EC), Licensing Directive (97/13/EC), GSM Directive (87/372/EEC), ERMES Directive (90/544/EC), DECT Directive (91/287/EEC), S-PCS Decision (97/710/EC), UMTS Decision (99/128/EC), European Emergency Number Decision (91/396/EC), International Access Code Decision (92/264/EEC), ONP leased lines Directive, (92/44/EEC amended by 97/51/EC), TV standards Directive (95/47/EC), Interconnection Directive (97/33/ EC amended by 98/61/EC), Voice telephony Directive (98/10/EC), Telecoms data protection Directive (97/66/EC)

- es el organismo que detenta la autoridad sobre la Oferta de Referencia
- es la única entidad encargada de determinar los cambios tanto técnicos como comerciales de la Oferta de Referencia
- es el organismo que realiza las auditorías necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas en la Oferta de Referencia.

A continuación, comentamos en más detalle cada uno de los puntos anteriores.

#### Organismo que detenta la autoridad sobre la Oferta de Referencia

Tal y como hemos comentado en la introducción a esta sección, la Directiva de Acceso de la Comisión Europea otorga a las ARNs las facultades necesarias para ser las responsables y detentar la autoridad sobre las Ofertas de Referencia. En efecto, y a riesgo de resultar repetitivo, mencionamos que el Artículo 9 de dicha Directiva establece que *“En particular, cuando se impongan a un operador obligaciones de no discriminación, las autoridades nacionales de reglamentación podrán exigir a dicho operador que publique una Oferta de Referencia, [...]”*. De igual manera, la Directiva de Acceso también faculta a las ARNs a, entre otras cosas, *“introducir cambios en las Ofertas de Referencia para hacer efectivas las obligaciones impuestas por la presente Directiva.”* y que *“las autoridades nacionales de reglamentación podrán determinar la información concreta que deberá ponerse a disposición, el nivel de detalle exigido y la modalidad de publicación.”*

El BEREC como organismo común de las Autoridades Regulatorias de Comunicaciones Electrónicas de Europa también reconoce el rol prominente de autoridad única sobre la Oferta de Referencia de la ARN del país correspondiente. Sirva como ejemplo la siguiente afirmación del BEREC sobre asuntos de transparencia de términos y condiciones en la prestación de servicios de enlaces dedicados mayoristas: *“Se requiere una completa claridad de términos y condiciones de acceso (incluyendo aquellos relacionados con los servicios auxiliares), en particular por medio de la publicación de una Oferta de Referencia, cuyos elementos clave deben ser especificados o aprobados por la ARN. Todos los términos y condiciones contractuales que sean conocidos o conocibles en el momento de la publicación deben ser cubiertos.”*<sup>74</sup>

En la práctica, todas las legislaciones nacionales de los países miembro de la Unión Europea y asociados han traspuesto las disposiciones de la Directiva de Acceso, incluidas las referentes a las Ofertas de Referencia, a los marcos reguladores particulares de dichos países.

<sup>74</sup> ERG COMMON POSITION ON BEST PRACTICE IN REMEDIES IMPOSED AS A CONSEQUENCE OF A POSITION OF SIGNIFICANT MARKET POWER IN THE RELEVANT MARKETS FOR WHOLESALE LEASED LINES, página 6, ERG (07) 54 final 080331

---

*Conclusiones:* las ARNs son las entidades estatales que detentan la autoridad sobre las Ofertas de Referencia. Es decir, las ARNs imponen todas las condiciones necesarias a los operadores con PSM para la efectiva prestación de los servicios mayoristas regulados incluidos en las Ofertas de Referencia. Esto es así debido a la naturaleza asimétrica de la regulación de PSM, la cual, al igual que la de preponderancia en México, fue establecida para suplir la falta de poder de negociación entre los solicitantes de acceso y los operadores con PSM a la hora de regular el acceso de los primeros a los activos relevantes y cuellos de botella de las redes de los segundos.

---

#### Organismo encargado de determinar los cambios en las Ofertas de Referencia

Derivado de su papel como autoridades decisorias sobre las Ofertas de Referencia de los diferentes servicios regulados mencionado en la subsección anterior, las ARNs, en el marco regulatorio común de los países de la Unión Europea, son las encargadas de mediar en desacuerdos de carácter técnico y comercial entre los operadores con PSM y los solicitantes de acceso. El BEREC reconoce de manera implícita este rol en el BP26c<sup>75</sup> de su documento BoR (12) 127 sobre mejores prácticas en remedios sobre acceso a la infraestructura del operador con PSM, cuando dice que las ARNs deben requerir a los operadores con PSM la actualización para reflejar cambios relevantes en línea con los mercados, tecnologías y/o cambios en precios, términos y condiciones para servicios existentes o características técnicas y operacionales.

Los cambios a la Oferta de Referencia pueden venir, típicamente, por dos caminos diferentes:

- la ARN establece un proceso de revisión de las Ofertas de Referencia, alineado con la revisión del mercado relevante pertinente o decide abrir un proceso de revisión de las Ofertas si entiende que hay razones para ello
- cualquiera de los actores de mercado solicita su intervención para resolver una disputa de carácter técnico o comercial o, simplemente, piensa que hay razones para cambiar los términos y condiciones de la Oferta de Referencia.

Ya vimos en la subsección anterior que la Directiva de Acceso faculta a las ARNs para realizar los cambios que consideren necesarios a las Ofertas de Referencia. Como ejemplo concreto de una ARN **abriendo un proceso de revisión de una Oferta de Referencia motu proprio** se encuentra el siguiente. La CMT (actualmente la CNMC, España), lanzó un proceso para revisar los precios de la Oferta de Referencia de Líneas Alquiladas (ORLA) con fecha 21 de febrero de 2013. En efecto, en el Boletín Oficial del Estado (BOE,

---

<sup>75</sup> BoR (12) 127, BEREC COMMON POSITION ON BEST PRACTICE IN REMEDIES ON THE MARKET FOR WHOLESALE (PHYSICAL) NETWORK INFRASTRUCTURE ACCESS (INCLUDING SHARED OR FULLY UNBUNDLED ACCESS) AT A FIXED LOCATION IMPOSED AS A CONSEQUENCE OF A POSITION OF SIGNIFICANT MARKET POWER IN THE RELEVANT MARKET, página 13

equivalente al Diario Oficial de la Federación de México) de fecha 4 de marzo de 2013 se menciona que:

*“En relación con el procedimiento que se tramita en esta Comisión, con número de expediente AEM 2013/237, relativo a la revisión de los precios de la Oferta de Referencia de líneas alquiladas (ORLA) se procede, de conformidad con lo establecido en el artículo 86.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con el artículo 5.1 del Reglamento sobre Mercados de Comunicaciones Electrónicas, acceso a las redes y numeración, aprobado por el Real Decreto 2296/2004, de 10 de diciembre, a hacer público por este medio el acuerdo del Consejo de esta Comisión, de fecha 21 de febrero de 2013, por el que se da apertura a un trámite de información pública y se solicita informe a la Comisión Nacional de la Competencia en el procedimiento relativo a la revisión de los precios de la ORLA.”<sup>76</sup>*

La CMT llevó a cabo dicho proceso de revisión tras haber realizado el análisis de los mercados relevantes relacionados con los enlaces dedicados. En la Resolución de apertura de la consulta pública mencionada, la propia CMT menciona que *“con fecha 7 de febrero de 2013, la CMT aprobó sendas Resoluciones por las que se acuerda notificar a la Comisión Europea, a las Autoridades Nacionales de Reglamentación, al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas, al Ministerio de Industria, Energía y Turismo y al Ministerio de Economía y Competitividad los proyecto de medida relativo a la definición y análisis de segmentos de terminación y segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor (expedientes MTZ 2012/2017 y MTZ 2012/2019)”<sup>77</sup>.*

En cualquier caso, y para demostrar la flexibilidad de los procesos de revisión de las Ofertas de Referencia en Europa, cabe mencionar que a pesar de que la comentada revisión se debía centrar solamente en los precios, en esta ocasión, la CMT también revisó otras partes de la Oferta de Referencia, tal y como se puede comprobar en la Resolución final donde se obliga a Telefónica de España a actualizar las distancias posibles para su servicio de enlaces dedicados Ethernet y Fast Ethernet interprovinciales<sup>78</sup>.

Por otra parte, un ejemplo de cómo una ARN concreta lleva a cabo este **rol de resolución de disputas técnicas** se encuentra en la Resolución sobre la revisión de la Oferta Mayorista de Acceso a Registros y Conductos (MARco) de Telefónica (MTZ 2011/1477) por parte de la entonces CMT (Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, ahora CNMC –

<sup>76</sup> <https://www.boe.es/boe/dias/2013/03/04/pdfs/BOE-B-2013-8507.pdf>

<sup>77</sup> Antecedente de hecho V: Análisis en curso de los mercados de líneas alquiladas, página 2 - Resolución por la que se acuerda abrir el trámite de información pública y solicitar informe a la Comisión Nacional de la Competencia en el procedimiento relativo a la revisión de precios de la Oferta de Referencia de líneas alquiladas de Telefónica de España, S.A.U. (AEM 2013/237), CMT, 21 de febrero de 2013

<sup>78</sup> Anexo 4 RESUMEN Y CONTESTACIÓN DE ALEGACIONES V.2, página 59 de la Resolución por la que se aprueba la revisión de precios de la Oferta de Referencia de líneas alquiladas de Telefónica de España, S.A.U. y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE) (AEM 2013/237), CMT, 18 de julio de 2013

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia). En este documento se puede comprobar cómo la CMT resuelve los asuntos técnicos elevados a su atención por operadores como Globalia u Orange, sin formar parte de un proceso formal de revisión de la Oferta. En efecto, la CMT menciona en dicha resolución que:

*“El hecho de que persistan declaraciones de los operadores en torno a cuestiones relativas a la ocupación de infraestructuras de Telefónica parece poner de manifiesto que su resolución de forma individual (caso a caso) no está siendo efectiva a medio y largo plazo. Por ello se ha constatado la necesidad de iniciar un procedimiento de revisión general de la oferta mayorista al objeto de acometer la evaluación de los aspectos expuestos hasta la fecha por los distintos operadores, la incorporación del nuevo sistema de información y provisión ESCAPEX, así como cualquier otra consideración que los operadores y Telefónica estimen necesaria.”<sup>79</sup>*

En el marco regulatorio mexicano de preponderancia, las Ofertas de Referencia tienen una duración) de dos años (tras la primera revisión realizada al cumplir el primer año de vigencia de la OR), durante los cuales, no está claro si el IFT puede realizar actualizaciones técnicas o comerciales para, p.ej. responder a cambios en las condiciones técnicas y comerciales de sector. Adicionalmente, el hecho de que el AEP y cualquier concesionario puedan firmar condiciones diferentes a las establecidas en la Oferta de Referencia puede generar discriminación e incertidumbre si dichos cambios no se realizan de manera transparente y abierta a todos los participantes. Veamos un ejemplo de cómo trató una ARN de la Unión Europea, la CMT, los cambios realizados por Telefónica de España a la Oferta de Referencia del servicio NEBA (Nuevo Ethernet de Banda Ancha). En efecto, la CMT mencionó que *“Esta Comisión ha tenido constancia de la introducción por Telefónica de determinados cambios en el literal de la mencionada Oferta, por lo cual, ante la entrada en producción prevista para el 1 de diciembre de 2012 de la Fase 2 de NEBA según el calendario aprobado (incluyendo movimientos con otros servicios), consideró necesario verificar la existencia y el alcance, en su caso, de dichas modificaciones, para lo que procedió a requerir determinada información a Telefónica”<sup>80</sup>*. Estos cambios le merecieron la siguiente opinión a la CMT: **“Estos cambios generan incertidumbre acerca de cuál es la oferta válida, pues la versión aprobada por la CMT difiere, aunque sea en aspectos de detalle, de la que Telefónica publica en su página web. Dado que cualquier modificación de la oferta debe ser aprobada por la CMT, en el presente procedimiento se procede a estudiar los cambios introducidos y en su caso adoptarlos en la oferta, siempre teniendo en cuenta que dichos cambios deben estar justificados y no suponer modificación sustancial de dicha oferta, por cuanto lo contrario supondría un perjuicio para los operadores que están haciendo sus desarrollos para hacer uso del servicio NEBA basándose en la oferta aprobada por la CMT.”** Por lo tanto, vemos que los ARN europeos,

<sup>79</sup> Resolución sobre la revisión de la Oferta Mayorista de Acceso a Registros y Conductos de Telefónica (MTZ 2011/1477).

<sup>80</sup> Resolución sobre las modificaciones de la Oferta de Referencia del servicio NEBA (DT 2013/31), página 1, CMT, 14 de marzo de 2013

de los que la CMT no es más que un ejemplo, son las únicas autoridades encargadas de modificar las Ofertas de Referencia y de mantener la certidumbre y utilidad de las mismas.

---

*Conclusiones:* las ARNs son las entidades estatales encargadas de decidir el contenido y todos los detalles de las Ofertas de Referencia, así como de realizar los cambios necesarios en todos los aspectos relevantes de las mismas. De esta manera, las ARNs se aseguran de que los cambios que se realicen en las Ofertas de Referencia sean justificados y razonables, así como que se realicen en el momento en que se consideren necesarios. Los procesos de actualización de las Ofertas pueden venir o bien por una decisión de la ARN o bien de una solicitud del operador con PSM o de los solicitantes de acceso. Esto hace que, de facto, las Ofertas de Referencia no queden "cerradas a todo cambio" durante un periodo de tiempo predeterminado y se disponga de un marco flexible para realizar los cambios que sean considerados necesarios por la ARN para adaptarlas a la evolución del mercado. Si bien el IFT, en nuestro entendimiento está facultado para operar de la misma manera que las ARNs europeas con respecto a los cambios en las OR del AEP, no ha asumido el rol de manera efectiva, lo cual opinamos que debe hacer con la mayor prontitud

---

*Organismo que realiza las auditorías necesarias para asegurarse el cumplimiento de las obligaciones contraídas en la Oferta de Referencia*

También derivado de su estatus como responsable máxima de una Oferta de Referencia, las ARNs son las entidades encargadas de velar por el buen funcionamiento de dichas Ofertas y de que el operador con PSM cumpla con sus obligaciones. Entre las atribuciones de las ARNs a este respecto se encuentran las de realizar auditorías.

Sirva de ejemplo del asunto mencionado que, en el año 2010, la Unión Europea publicó su llamada Recomendación NGA<sup>81</sup> la cual sentaba los principios del concepto de equivalencia para el acceso a la a la infraestructura de obra civil del operador con PSM a efectos de la implantación de las redes NGA. En concreto, el anexo II de dicha Recomendación contiene la "Aplicación del principio de equivalencia para el acceso a la infraestructura de obra civil del operador con PSM a efectos de la implantación de las redes NGA". Según este anexo, el principio de equivalencia se explicaba de la siguiente manera: "El acceso a la infraestructura de obra civil del operador con PSM puede constituir un insumo importante para el despliegue de las redes NGA. A fin de crear unas condiciones competitivas equilibradas entre los entrantes y dicho operador, es importante que tal acceso se ofrezca sobre una base de estricta equivalencia. Las ARNs deberían exigir al operador con PSM que suministre el acceso a su infraestructura de obra civil en las mismas condiciones a todos los demandantes de acceso, sean internos o terceros. En particular, el operador con PSM debería compartir toda la información necesaria relativa a las características de la infraestructura y aplicar los mismos procedimientos para la solicitud y el suministro del

---

<sup>81</sup> RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN de 20 de septiembre de 2010 relativa al acceso regulado a las redes de acceso de nueva generación (NGA) (Texto pertinente a efectos del EEE) (2010/572/UE)

acceso. Las Ofertas de Referencia y los acuerdos de nivel de servicio constituyen herramientas esenciales para garantizar una aplicación adecuada del principio de equivalencia. A la inversa, es importante que cualquier conocimiento asimétrico sobre los planes de implantación de terceros demandantes de acceso que obre en poder del operador con PSM no sea utilizado por este para adquirir una ventaja comercial indebida.”

Dentro de los puntos sobre los que se sostiene este principio de equivalencia y no discriminación (ver <sup>82</sup> para mayor detalle) se encuentra el siguiente:

- **supervisión por las ARNs:** “[...] permitir a las ARNs llevar a cabo controles periódicos para verificar que el operador con PSM facilita a los terceros demandantes de acceso el nivel de información exigido y que se aplican correctamente los procedimientos de solicitud y suministro del acceso”.

Según nuestro entendimiento, si bien el marco regulatorio de preponderancia mexicano faculta al IFT a realizar verificaciones de cumplimiento, tras más dos años del establecimiento de las Medidas de Preponderancia y de la mayoría de las Ofertas de Referencia, el IFT acaba de publicar en el Registro Público de Concesiones sus análisis trimestrales de cumplimiento de Medidas por parte del AEP en el sector de telecomunicaciones. El nivel de detalle de estas auditorías y sus conclusiones son sorprendentes ya que, sin ánimo de ser exhaustivos, por ejemplo, el IFT parece dar por cumplidas las obligaciones de replicabilidad y transparencia cuando es manifiesto, tal y como se ha expresado en este documento, que existe un claro estrechamiento de márgenes en algunos de los servicios provistos por el AEP (ver sección 6.4.2) y la información (y la forma de acceso a la misma) que el AEP facilita sobre su red deja mucho que desear y es prácticamente inútil a efectos de utilización de la misma. Dado que, debido a la actitud del AEP, la utilización de las Ofertas de Referencia es, siendo extremadamente optimista, anecdótica nos lleva a resaltar esta atribución de las ARNs.

---

*Conclusiones:* las ARNs son las encargadas de velar por el cumplimiento efectivo de los remedios y obligaciones impuestos a los operadores con PSM. Las ARNs europeas, típicamente, llevan a cabo estas tareas de manera periódica o bajo demanda de los actores de mercado si así lo solicitan. Hasta ahora, si bien el IFT en México tiene la misma autoridad y competencias que sus homólogas europeas, no ha llevado a cabo esta función de manera efectiva.

---

## 6.5.2 Características principales de una Oferta de Referencia en la Unión Europea

El largo periodo de utilización, refinamiento y mejora de las Ofertas de Referencia y su aplicación práctica ha permitido crear una serie de mejores prácticas. Creemos que estas mejores prácticas (y lecciones aprendidas) pueden resultar muy útiles en el caso mexicano

---

<sup>82</sup> Anexo II, RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN de 20 de septiembre de 2010 relativa al acceso regulado a las redes de acceso de nueva generación (NGA) (Texto pertinente a efectos del EEE) (2010/572/UE)

y coadyuvar a que las Ofertas de Referencia impuestas al AEP se utilicen de manera efectiva y contribuyan a una mejora sostenible de la competencia en el sector de telecomunicaciones mexicano.

En esta sección nos centramos en cuatro aspectos fundamentales que definen las ofertas de Referencia en el marco común de las Comunicaciones Electrónicas de la Unión Europea:

- la Oferta de Referencia es el contrato único entre el operador con PSM y los solicitantes de acceso
- la relación entre las Ofertas de Referencia y los contratos o convenios
- inclusión en la Oferta de Referencia de todos los términos y condiciones necesarios para la utilización de los servicios.

A continuación, pasamos a comentar en detalle dichos aspectos fundamentales.

La Oferta de Referencia es el contrato único entre el operador con PSM y los solicitantes de acceso

Tal y como hemos visto a lo largo de esta sección, en los países cuyos sectores de telecomunicaciones están regidos por el marco común de las Comunicaciones Electrónicas de la Comisión Europea, la Oferta de Referencia es un remedio que se impone en los operadores con PSM para, entre otros objetivos, asegurar un trato transparente y no discriminatorio en el acceso a las redes y servicios de los operadores regulados. De tal manera, la Oferta de Referencia es el marco único, el cual incluye el contrato, para las relaciones entre el operador con PSM y los solicitantes de acceso con respecto a los servicios regulados incluidos en ella.

En efecto, la realización y la aprobación de la Oferta de Referencia por parte de la ARN juegan un papel para la consecución de estos objetivos regulatorios precisos y, si está construida de manera adecuada, los operadores con PSM no tendrán los incentivos para intentar cerrar los mercados a la entrada de nuevos competidores.

De manera relacionada con el principio de igualdad de trato o trato no discriminatorio y con la mencionada naturaleza de marco único de relación entre el operador con PSM y los solicitantes de acceso para los servicios regulados, se encuentra la prohibición de que el operador con PSM venda los insumos mayoristas a sus competidores o a su propia unidad minorista por debajo de los precios de la Oferta de Referencia para evitar que existan estrechamientos de márgenes. Para mayor detalles sobre este asunto, favor de referirse a la Sección 6.4.

En algunos casos, las ARNs permiten (o dicen permitir) que los operadores con PSM fijen o negocien precios por debajo de los establecidos en la Oferta de Referencia correspondiente. Solo conocemos el caso de la CMT (actual CNMC de España), la cual en una revisión de los precios mayoristas de los servicios incluidos en la OBA (Oferta del Bucle de Abonado) resolvió que *“Conforme a la práctica habitual seguida por esta Comisión en la*

*adopción de medidas de tenor similar a la presente en ocasiones anteriores, los precios fijados operan como un umbral máximo, sin que dicho máximo obste a la posibilidad de que el prestador del servicio mayorista pueda libremente fijar o pactar precios mayoristas inferiores*<sup>83</sup>. Sin embargo, se ha de entender esta afirmación en el contexto de los principios de no discriminación y transparencia que priman en el marco regulatorio europeo. Es decir, en el caso de que el operador con PSM, Telefónica de España en este caso, decidiera bien unilateralmente o por acuerdo con un tercero disminuir sus precios, esta debería notificar a la CMT de dicha situación y automáticamente aplicar las nuevas tarifas a los concesionarios solicitantes tras el preceptivo cambio en la Oferta de Referencia. En efecto, esta situación debe entenderse en el contexto de evitar tratos discriminatorios entre solicitantes de acceso y el propio operador con PSM. Esto se desprende de lo concluido por la Comisión Europea en el caso de Wanadoo contra Telefónica de España por estrechamiento de márgenes y comportamiento anticompetitivo en servicios regulados de acceso indirecto al bucle de abonado (los cuales estaban recogidos en la OBA): *“Telefónica en todo momento podría haber puesto fin a este estrechamiento de márgenes rebajando motu proprio sus precios mayoristas. Sus precios mayoristas nacionales - que representaban en el 2006 el 70% de los precios afectados por esta Decisión - no estaban regulados y sus precios mayoristas regionales - que representaban en el 2006 alrededor del 30% de los precios afectados por la Decisión - sólo estaban sujetos a precios máximos fijados de antemano por el regulador español basándose en las estimaciones de Telefónica de 2001. [] En cualquier caso, Telefónica estaba en condiciones de entender muy pronto – si no desde el principio- que esas estimaciones no se ajustaban a sus datos reales. El plan de negocio y las cuentas de costes de Telefónica muestran que la empresa no podía ignorar que estaba aplicando un estrechamiento de márgenes.*<sup>84</sup>

En México, la estructura actual de las ORs del AEP no permite de manera fácil y totalmente transparente una aplicación de los mejores términos y condiciones a todos los concesionarios. Las Ofertas de Referencia, quizás con la excepción de la OREDA, suponen más una plantilla sobre la que el AEP y los concesionarios solicitantes pueden realizar cambios como si se tratara de una negociación puramente bilateral. El mecanismo de aplicación de las posibles mejoras (si son mejoras lo que acuerdan el AEP y el concesionario solicitante) fruto de la negociación entre el AEP y el concesionario solicitante supone una labor de vigilancia continua de los convenios firmados y no siempre publicados en páginas web fáciles de encontrar para que un concesionario solicitante pueda solicitar dichas mejoras y tarden un mínimo de quince días adicionales en aplicársele.

<sup>83</sup> Resuelve TERCERO, página 23 de la Resolución por la que se revisan los precios del servicio de acceso desagregado al bucle de Telefónica y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE). DT2012/1555, CMT, 18 de julio de 2013

<sup>84</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-07-1011\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-1011_es.htm)

---

*Conclusiones:* En el marco regulatorio común del mercado de las comunicaciones electrónicas de la Unión Europea, la Oferta de Referencia es el documento único para todas las partes, el cual rige todas las relaciones técnicas, comerciales y jurídicas entre dichas partes para un conjunto de servicios mayoristas de un mercado relevante. En aquellas (muy raras) ocasiones en las que se pueda permitir variaciones acordadas entre los participantes, estas variaciones solo son válidas si son refrendadas por la ARN e incorporadas a la Oferta de Referencia, aplicables de manera no discriminatoria a todas las partes y redundan en un beneficio explícito para la competencia en el mercado.

Un marco regulatorio similar es absolutamente necesario en México para evitar posibles tratos discriminatorios y abusos de posición dominante por parte del AEP.

---

#### Relación entre las Ofertas de Referencia y los contratos o convenios

Por norma general, en las Ofertas de Referencia de servicios regulados del operador con PSM (Poder Significativo de Mercado) en los países que se rigen por el marco común de la Unión Europea, los convenios o contratos son parte integrante de la Oferta de Referencia. En muchos casos se trata de contratos tipo o, en inglés *standard terms and conditions*, a veces incluidos como anexos de las Ofertas de Referencia, que se limitan a establecer las condiciones legales, civiles y mercantiles relevantes. Generalmente, dichos contratos hacen referencia a otros anexos en los que se especifican los precios, condiciones técnicas, SLAs, etc. De esta manera, el resto de componentes de las Ofertas de Referencia pueden ser adaptados, actualizados y ajustados por las ARNs sin necesidad de firmar un nuevo contrato.

Es decir, en cuanto la ARN determine que procede algún cambio, este es inmediatamente reflejado en la Oferta de Referencia del operador con PSM y aplicada desde el momento en que entra en vigor a todos los operadores que estén utilizando dichas Oferta de Referencia. Esto asegura que no exista trato discriminatorio.

En cualquier caso, estos contratos generalmente no interfieren ni limitan las obligaciones regulatorias en materia de telecomunicaciones impuestas a los operadores con PSM en dichas ORs. Sin ánimos de ser exhaustivos, sirva como ejemplo la forma en que estos contratos tipo suelen recoger las cláusulas sobre terminación o extinción de dicho contrato. Si bien puede ser habitual en contratos privados de otro tipo incluir la posibilidad de terminación unilateral de los mismos por cualquiera de las partes con un cierto periodo de preaviso, esta no suele ser práctica habitual en las Ofertas de Referencia, limitándose los casos en los que el operador con PSM puede terminar el contrato. Por ejemplo:

- La BRUO (Oferta de Referencia de bucles desagregados) de Proximus, el operador con PSM en los mercados relevantes 4 y 5 en Bélgica, incluye varias causas (graves) de terminación total o parcial de los contratos, si bien no se menciona que Proximus pueda

terminarlo unilateralmente con una simple notificación<sup>85</sup>. Adicionalmente, la duración por defecto de los contratos firmados es indefinida.<sup>86</sup>

- La MARCo (Oferta Mayorista de Accesos a Registros y Conductos de Telefónica en España) incluye en su Anexo III (Contrato Tipo), cláusula Trigésimo Cuarta los causales de extinción del contrato, entre los que no se encuentra la notificación unilateral por parte del operador con PSM (Telefónica)<sup>87</sup>. Adicionalmente el contrato tipo tiene una vigencia de tres años prorrogables anualmente al vencimiento de la vigencia inicial a no ser que se incurra en algún causal de terminación incluido en la cláusula trigésimo cuarta antes mencionada<sup>88</sup>. Sin embargo, la cláusula decimoquinta del contrato tipo especifica que el derecho de uso de la infraestructura es indefinido (mientras se utilice de manera efectiva).<sup>89</sup>
- Las condiciones estándar de contratación de eircom (el operador incumbente irlandés) en su OR BARO (*Bitstream Access Reference Offer*) incluyen la posibilidad de que cualquier parte del contrato pueda terminarlo dando un preaviso de tres meses, siempre sujeto a cualquier obligación regulatoria de prestación de los servicios<sup>90</sup>. La duración del contrato tipo en este caso es de un año, renovable automáticamente por otro año si no se solicita la terminación del mismo de acuerdo por los causales (graves) incluidos en dicho contrato.<sup>91</sup>

Esta forma de operar, generalmente establecida en los países de la Unión Europea, supone, entre otras, varias ventajas:

- Se separan los procesos de revisión de los términos y condiciones regulatorios (técnicas y tarifarias) de las Ofertas de Referencia de los términos y condiciones contractuales. De esta manera, las partes de las Ofertas de Referencia que se refieren a aspectos regulatorios (técnicos y tarifarios relevantes) pueden ser actualizados y refinados en los procesos de revisión, sin necesidad de renovar o volver a firmar contratos que podrían estar sujetos a negociación.
- Se permite terminar los contratos en casos graves, mientras, se preserva la obligación de los concesionarios con el operador con PSM de prestar los servicios mientras detente la calidad de PSM.

<sup>85</sup> "General Terms and Conditions", Proximus's Reference Offer ULL Offer, aprobada por BIPT el 06/02/2015. Sección 13 del anexo A

<sup>86</sup> "General Terms and Conditions", Proximus's Reference Offer ULL Offer, aprobada por BIPT el 06/02/2015 Sección 3.2.8 del anexo A

<sup>87</sup> Cláusula trigésimo cuarta del Anexo III de la Oferta de Referencia MARCo, <http://telecos.cnmc.es/marco>

<sup>88</sup> Cláusula trigésimo primera del Anexo III de la Oferta de Referencia MARCo, <http://telecos.cnmc.es/marco>

<sup>89</sup> Cláusula decimoquinta del Anexo III de la Oferta de Referencia MARCo, <http://telecos.cnmc.es/marco>

<sup>90</sup> Cláusula 6.1 del BARO Bitstream Access Reference Offer Standard Agreement between eircom Limited and (Access Seeker) for the Provision of the ADSL Bitstream Service Subject to a Minimum Term, Version 1.0, 01/7/2015

<sup>91</sup> Cláusula 5 del BARO Bitstream Access Reference Offer Standard Agreement between eircom Limited and (Access Seeker) for the Provision of the ADSL Bitstream Service Subject to a Minimum Term, Version 1.0, 01/7/2015

Más allá del ejemplo concreto discutido, creemos que merece la pena citar la definición que hace la CMT española, quizás el régimen jurídico más similar al mexicano de un país particular dentro de la Unión Europea, de una Oferta de Referencia: ***“La Oferta de Referencia de Líneas Alquiladas mayoristas es un contrato de adhesión que se perfecciona por la simple aceptación de sus términos por parte de los operadores interesados. La aceptación por parte de un operador entrante del contenido de cualquiera de los términos de la Oferta o de los textos presentados por Telefónica en cumplimiento de la presente Resolución, supondrá la aplicación automática e incondicional del objeto de la aceptación desde la fecha en que Telefónica tuviera conocimiento de ésta.”***<sup>92</sup>

En México, la estructura actual de las ORs del AEP no permite de manera fácil y totalmente transparente una aplicación de los mejores términos y condiciones a todos los concesionarios y vincula de manera inextricable el convenio a la Oferta de Referencia, llegando a condicionar la vigencia del Convenio a la de la Oferta de Referencia

Este problema se ha resuelto parcialmente, aunque no de la forma que era de esperar tras las revisiones que sufrieron las OR tras la consulta pública que llevó a cabo el IFT en el año 2015. Las OR definitivas, incluyen una cláusula de trato equitativo que permite que el CS demande el acceso a las mismas condiciones que cualquier otro CS o filial del AEP. De forma paralela el IFT ha publicado cada uno de los contratos celebrados por el AEP. Estas dos condiciones permiten una vigilancia de parte de cada CS de que las condiciones de su contrato sean iguales que las celebradas en otras instancias.

Sin embargo, sería mucho más sencillo y conveniente, un contrato tipo que fuera una parte integral de la OR. Esto excluiría cualquier discrepancia entre los diferentes contratos. Las condiciones actuales de la OR obligan al CS, de forma activa, a estar vigilando cualquier cambio en las condiciones de los demás contratos. En caso de encontrar alguna condición mejor, debe elevar dicho cambio al IFT, sin necesariamente disfrutar las mejores condiciones retroactivamente.

---

*Conclusiones:* las Ofertas de Referencia en la Unión Europea no son documentos que sirvan de plantilla para que el operador con PSM y los solicitantes de acceso realicen un contrato. Bien al contrario, y adaptando el texto de la CMT española: ***“La Oferta de Referencia es un contrato de adhesión que se perfecciona por la simple aceptación de sus términos por parte de los operadores interesados”***. Esto convierte al convenio en un anexo de la Oferta de Referencia con las condiciones legales, civiles y mercantiles relevantes pero que, de ninguna manera, interfiere o limita las obligaciones regulatorias en materia de telecomunicaciones impuestas a los operadores con PSM en dichas ORs.

---

<sup>92</sup> Resolución por la que se aprueba la revisión de precios de la oferta de referencia de líneas alquiladas de Telefónica de España, S.A.U. y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE) (AEM 2013/237).., CMT, 18 de julio de 2013



Inclusión en la Oferta de Referencia de todos los términos y condiciones necesarios para la utilización de los servicios

Como ejemplo para esta sección tomaremos el siguiente. En el año 2012, el BEREC (*Body of European Regulators for Electronic Communications*, la Asociación de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas) publicó, tras dos décadas de utilización de Ofertas de Referencia dentro del marco regulatorio de la UE, una serie de documentos sobre mejores prácticas en remedios regulatorios para operadores dominantes en varios mercados relevantes. Tomaremos uno de estos documentos – la posición común del BEREC sobre mejores prácticas en remedios para el mercado de acceso mayorista de infraestructura en una ubicación fija<sup>93</sup> (BoR (12) 127) – como guía para extraer conclusiones generales y estructurales sobre los términos y condiciones necesarios para la utilización de los servicios que sean aplicables a todas las Ofertas de Referencia. A continuación listamos los aspectos relevantes reordenados y agrupados para una mejor comprensión citando el correspondiente BP (Mejor Práctica – *Best Practice* por sus siglas en inglés):

- Las ARNs deben requerir a los operadores con PSM que aclaren los términos y condiciones de acceso por medio de la **publicación de una Oferta de Referencia que contenga todos los elementos clave y condiciones de prestación de los servicios mayoristas** (BP21 y BP24):
  - Las opciones tecnológicas y las características de los productos deben ser tratados en las Ofertas de Referencia (BP5).
  - Que se tengan en cuenta las opiniones de los clientes mayoristas (BP21a).
  - Que se publique la Oferta de Referencia en un plazo razonable tras haber sido impuesta (BP21b).
  - Que la Oferta de Referencia se actualice de manera oportuna (BP21c).
  - Que se facilite un mínimo de información en la Oferta de Referencia (BP21d).
  - Que exista un periodo de transición para el cambio de las condiciones de prestación si se levanta la obligación de publicar una Oferta de Referencia (BP21e).
  - Que se acepten todas las solicitudes de acceso razonables (BP23).
  - Que se hagan públicos y se faciliten acuerdos de nivel de servicio (SLA, del inglés es *service level agreements*) si es posible a través de la Oferta de Referencia (lo cual es práctica común en los países de la UE) (BP25).

<sup>93</sup>

BoR (12) 128, BEREC COMMON POSITION ON BEST PRACTICE IN REMEDIES ON THE MARKET FOR WHOLESALE BROADBAND ACCESS (INCLUDING BITSTREAM ACCESS) IMPOSED AS A CONSEQUENCE OF A POSITION OF SIGNIFICANT MARKET POWER IN THE RELEVANT MARKET

- Si bien BEREC no especifica el instrumento que se debe utilizar para las garantías de nivel de servicio (SLG, del inglés *service guarantee levels*), en la práctica estas se han incluido en las Ofertas de Referencia (BP26). Los pagos por el incumplimiento de los SLG se deben hacer de manera proactiva y sin retrasos, es decir con un proceso preestablecido de antemano y sin recurrir a la intervención de la ARN o los tribunales (BP26b)
- BEREC tampoco especifica si la herramienta adecuada para reflejar los niveles de desempeño (KPIs, del inglés *key performance indicators*) de la prestación de servicio de los operadores con PSM sea la Oferta de Referencia. Sin embargo, es práctica común que se incluya en las Ofertas de Referencia el reporte de los niveles de desempeño (BP27). Sin embargo, BEREC sí especifica las siguientes recomendaciones al respecto:
  - o que los KPIs cubran todos los aspectos relevantes de la prestación de servicios, como por ejemplo la solicitud, entrega, disponibilidad y mantenimiento de los mismos (BP27a)
  - o que los KPIs se hagan públicos a todos los operadores del mercado y que estos puedan juzgar si se les ha discriminado comparando sus KPIs con los de otros operadores alternativos y con los propios KPIs del operador con PSM (BP27b)
  - o las ARNs deben ser las entidades encargadas de supervisar el proceso de establecimiento de KPIs (BP27c).

Con respecto a los aspectos tarifarios y de revisión de precios:

- Los BPs del 41 al 50 tratan aspectos de precios y tarifas relevantes. De entre estos, para el asunto sobre el que se nos ha pedido comentar, creemos relevante mencionar los siguientes puntos:
  - o En su BP49, BEREC establece que la ANR debe asegurarse de que el operador con PSM no estreche los márgenes (del inglés *margin squeeze*) a los operadores solicitantes de los servicios regulados. En caso de que se produjera este estrechamiento de márgenes no existiría la posibilidad de replicar los servicios minoristas de manera rentable.
  - o Adicionalmente, en el Anexo I, BEREC deja claro que espera que los precios y sus cambios estén recogidos y reflejados en la Oferta de Referencia.

En el marco actual de preponderancia mexicano, si bien se especifican los aspectos clave que deben ser incluidos en las Ofertas de Referencia, en algunas de ellas se echa en falta aspectos ineludibles como las tarifas de los servicios regulados (y se dejan a la libre negociación entre dos partes, si bien en caso de desacuerdo, el IFT podrá intervenir) o no se especifican todos los SLA, o no existen penalizaciones asociadas a todos los SLA, etc. El Grupo Televisa ya hizo llegar su opinión al IFT al respecto durante la consulta pública del Instituto del año 2015 sobre las Ofertas de Referencia.

---

*Conclusiones:* Las Ofertas de Referencia en el marco común de la regulación de los mercados de comunicaciones electrónicas contienen todos los elementos necesarios, tanto técnicos como comerciales, incluyendo precios, para que los solicitantes de acceso puedan utilizar de manera efectiva, no discriminatoria, y con la mayor certidumbre posible los servicios mayoristas regulados al operador con PSM. El IFT debe asegurarse de que las Ofertas de Referencia del AEP en telecomunicaciones contengan todos los elementos necesarios para su utilización efectiva incluyendo precios, SLAs, SLGs y KPIs relevantes para todos y cada uno de los servicios, y penalidades asociadas al incumplimiento de los SLAs, SLGs y KPIs de manera que supongan un incentivo para que el AEP cumpla dichos SLAs, SLGs y KPIs.

---

### 6.5.3 Reformas necesarias

Tras el análisis de los aspectos principales de la Ofertas de Referencia en la Unión Europea realizado en los apartados anteriores de esta sección, señalamos a continuación una serie de reformas necesarias para asegurar y fortalecer el marco regulatorio de las Ofertas de Referencia como herramienta eficaz en la imposición efectiva de obligaciones al AEP en telecomunicaciones. Este resultado efectivo se puede conseguir acercando el marco regulatorio mexicano al de la Unión Europea donde se llevan utilizando de manera exitosa las Ofertas de Referencia desde al menos dos décadas.

Las reformas necesarias implican que el IFT cree un anexo específico de medidas asimétricas de preponderancia que defina claramente los principios que guían de manera general el marco de las Ofertas de Referencia. Estos principios serían los siguientes:

1. la Oferta de Referencia **es el documento único que rige todos los aspectos de las relaciones técnicas, comerciales y jurídicas entre el AEP y los concesionarios solicitantes** para los servicios regulados pertinentes. Todo acuerdo diferente entre el AEP y cualquier concesionario solicitante que no se atenga o adhiera a lo establecido en la Oferta de Referencia o hubiera sido refrendado por el IFT (ver punto inmediatamente siguiente) sería considerado discriminatorio y por lo tanto prohibido;
2. las Ofertas de Referencia **mantienen su validez mientras no se actualicen** o realicen cambios en ellas. Dichos cambios podrían realizarse de acuerdo a los siguientes procesos para dotar de mayor flexibilidad a lo que debe ser un documento vivo que se adapte a los cambios del mercado:
  - el IFT decide realizar una revisión general cada cierto tiempo o iniciar *motu proprio* una revisión para, consultando con la industria, realizar adaptaciones a las Ofertas de Referencia para adecuarlas a las evoluciones del mercado; y
  - el AEP o un concesionario solicitante pide al IFT que resuelva cualquier asunto de carácter técnico o comercial y, tras un análisis detallado y consulta con la industria, el Instituto llega a la conclusión de que la Oferta de Referencia debe ser actualizada;

3. **el IFT es el único organismo que controla las Ofertas de Referencia y realiza los cambios en ella que considere pertinentes.** Las Ofertas que se revisaran siguiendo los procesos descritos en el punto anterior, serían las vigentes en el momento en que se realice su revisión. Es decir, el AEP no presentaría nuevas versiones de las Ofertas de Referencia al IFT, sino que el AEP sería una parte, la cual podría solicitar cambios al IFT en igualdad de condiciones con los demás concesionarios;
4. **el IFT sería el único órgano encargado de realizar las auditorías y seguimiento necesario al cumplimiento de lo establecido en las Ofertas de Referencia.** A este efecto sugerimos que el IFT dedique un equipo de manera específica a que proactivamente vigilen el cumplimiento de todas las obligaciones, reporten de manera mensual el progreso y las medidas a tomar por parte del Instituto para su efectivo cumplimiento;
5. el convenio dentro de la Oferta de Referencia se limita a establecer las condiciones legales, civiles y mercantiles relevantes y, simplemente haría referencia al resto de secciones o anexos de la Oferta de Referencia en los que se especifican los precios, condiciones técnicas, SLAs, etc. De esta manera, el resto de componentes de las Ofertas de Referencia pueden ser adaptados, actualizados y ajustados por el IFT sin necesidad de firmar un nuevo contrato. Es decir, los concesionarios solicitantes simplemente, siguiendo el modelo de la Unión Europea, se adherirían a la Oferta de Referencia. En cualquier caso, **el convenio o cualquier condición incluida en él generalmente no interferiría ni limitaría las obligaciones regulatorias en materia de telecomunicaciones impuestas al AEP en dichas Oferta de Referencia;** y
6. **las Ofertas de Referencia incluyen todos los elementos técnicos, comerciales y legales necesarios** para la efectiva prestación de los servicios, incluidos los precios y tarifas de los servicios regulados.

Somos conscientes de que estos cambios necesarios tienen profundas implicaciones en las Medidas de Preponderancia y suponen la actualización de grandes partes de las mismas. Sin embargo, creemos que son fundamentales para tener un marco regulatorio de Ofertas de Referencia para el AEP estable, funcional y efectivo.

En la siguiente tabla mostramos la lista de Cláusulas de los Anexos de las Medidas de Preponderancia afectadas por estas necesarias reformas en la forma de establecimiento de las tarifas de los servicios regulados.

Anexo	Cláusulas
1 Móviles	59, 60, 61, 62, 75
2 Fijas	36, 37, 38, 39, 62
3 Desagregación	39, 43
5 CMI	4.1.3

*Figura 6.18: Cláusulas referentes a negociación de tarifas [Fuente: Elaboración propia, 2016]*

## 7 Otras reformas necesarias para asegurar el éxito de las Medidas de Preponderancia

Para concluir, en esta sección consideramos otras reformas necesarias para otorgar eficacia a las Medidas de Preponderancia, en relación a aspectos detallados de las obligaciones impuestas al AEP o de lecciones aprendidas tras la revisión e intento de utilización de las Ofertas de Referencia. Ello, con relación a: (i) enlaces dedicados; (ii) acceso y uso compartido de infraestructura pasiva (fija); (iii) usuario visitante; y (iv) operadores móviles virtuales.

### 7.1 Enlaces dedicados

En esta sección nos centramos en aspectos concretos acerca de las obligaciones impuestas con respecto a los servicios regulados de enlaces dedicados.

#### 7.1.1 **Descuentos por volumen y compromiso del contrato: Debe obligarse al AEP a determinar una política de descuentos imparcial y disponible para todos los CS**

##### Descripción del asunto

En nuestra revisión de la Oferta de Referencia de Enlaces Dedicados (ORE), encontramos que no estaban especificados los detalles de descuentos por volumen o compromiso de contrato en el anexo de precios y tarifas de la ORE. De hecho, no existen lineamientos sobre las políticas de descuentos en la Oferta ni en las Medidas de Preponderancia, si bien, además de ser prácticas comerciales habituales, son eficientes desde un punto de vista económico si se aplican con transparencia y de manera no discriminatoria.

##### Reformas necesarias en las Medidas

Es necesario entonces que el IFT en las Medidas de Preponderancia **incluya una cláusula que obligue al AEP a que determine una política de descuentos, imparcial y disponible para todos los Concesionarios Solicitantes**, respetando así los principios de competencia justa, transparencia y no discriminación. De manera análoga, consideramos que las políticas para otorgar descuentos por volumen y por compromiso de contrato serían una relevante adición a todas las Ofertas de Referencia.

Así mismo, consideramos que los descuentos por volumen y por compromiso deberían ser aplicados también para otros servicios regulados, no solamente para enlaces dedicados.



**7.1.2 Penalidades por incumplimiento con los niveles de calidad de servicio: Deben agravarse las penalidades por incumplimiento con los niveles de calidad de servicio, pues actualmente son ínfimas**

Descripción del asunto

La Cláusula 2.7.2 en la página 16 del documento de la ORE en formato PDF establece que las penalidades por “incumplimiento en los parámetros de disponibilidad” se calcularán conforme a la siguiente tabla:

Rango de disponibilidad trimestral sin redundancia	Rango de disponibilidad trimestral con redundancia	Porcentaje de la renta trimestral del servicio con falla
99% a 99.7%	99% a 99.8%	0.55%
98%a<99%	98%a<99%	0.85%
<98%	<98%	1.25%

Figura 7.1: Penalidades por incumplimiento en los parámetros de disponibilidad [Fuente: Oferta de referencia de enlaces dedicados, 2016-2017]

Las penalizaciones por incumplimiento de parámetros de calidad en la ORE son mínimas para el AEP; por ejemplo, se penalizará solo con el 1.25% de la renta mensual si la disponibilidad es <98%. Esto significa que si la disponibilidad es del 10%, 50% o 97.99%, la penalización seguirá siendo solo del 1.2% mensual. Esto, obviamente, no resulta un incentivo adecuado para que el AEP repare los servicios con falla dentro de los plazos estipulados para mantener los niveles de disponibilidad de enlaces comprometidos.

Creemos que la indisponibilidad de un enlace debe ser compensada de manera proporcionada. Posiblemente, otra penalidad adicional sería apropiada cuando un enlace no es reparado en el tiempo garantizado de reparación. Esta penalidad debe aplicarse por cada hora que exceda el tiempo de reparación garantizado. Esta es la penalidad por reparación tardía de falla descrita en la ORLA de Telefónica descrita más adelante. En efecto, la ORLA de Telefónica (tomando sólo los enlaces de prioridad normal) sugiere que las penalidades podrían llegar a ser de hasta el 10%-15% de la renta mensual, limitada a 3 meses en total para cada falla individual<sup>94</sup>.

La penalidad debe ser al menos del 6 % de la Renta mensual del enlace por cada hora o fracción que el enlace no se encuentre totalmente disponible, tal como lo establece la medida DECIMA de la declaratoria de poder sustancial (Página 8)

*“En caso de que los concesionarios que hayan sido o sean declarados con poder sustancial, de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica, no cumplan con los parámetros de calidad establecidos deberán pagar al CS, el 6 por ciento de la Renta mensual del enlace por cada hora o fracción que el enlace no se*

<sup>94</sup> Fuente: ORLA 2010, Telefónica de España, páginas 23-24

*encuentre totalmente disponible a la velocidad contratada y con los parámetros de calidad contratados.”*

### Reformas necesarias en las Medidas

Es necesario entonces que el IFT agregue en todos los anexos de Medidas de Preponderancia correspondientes que las penalidades sobre el AEP en caso de incumplimiento en los niveles de calidad del servicio, se castiguen con mayor contundencia para dotar al AEP de los incentivos adecuados para su cumplimiento.

En particular, sugerimos que las penalidades se apliquen por evento y, en el caso de indisponibilidad de servicio, se impongan penalidades sustanciales, en línea con las aplicadas internacionalmente por hora de retraso sobre los plazos establecidos para la reparación de la falla.

## **7.2 Acceso y uso compartido de Infraestructura Pasiva (fija)**

En esta sección nos centramos en aspectos concretos acerca de las obligaciones impuestas con respecto a los servicios regulados de acceso y uso compartido de la infraestructura pasiva.

### **7.2.1 Trato no discriminatorio en el acceso a infraestructura pasiva: Debe establecerse explícitamente el criterio *first come, first served* para atender las solicitudes de acceso**

#### Descripción del asunto

Bajo el principio de trato no discriminatorio, el AEP debe tratar a los Concesionarios Solicitantes de la misma manera en que trata a sus propias operaciones minoristas u otros Concesionarios Solicitantes. En la actualidad existen situaciones en las cuales Telmex favorece sus propias operaciones sobre las de Concesionarios Solicitantes, faltando a los principios de competencia justa en igualdad de condiciones sobre bases no discriminatorias.

Ejemplos de esto se pueden observar en los siguientes casos:

- compartición de postes, en el cual la Oferta de Referencia<sup>95</sup> establecía que los cables de los solicitantes de acceso debían situarse siempre debajo de los del AEP, lo cual es claramente discriminatorio porque los cables que sufren más roturas e incidentes son los situados más abajo;
- el hecho de que, según la ORCI, las solicitudes de utilización de la infraestructura pasiva por parte de los Concesionarios solicitantes deben respetar los planes de despliegue del AEP<sup>96</sup>, lo que hace que de manera efectiva el AEP puede entorpecer o bloquear el

<sup>95</sup> Norma 2, 6.1.2 pág. 129 del documento de la Oferta de Referencia de noviembre de 2015 en formato .pdf

<sup>96</sup> Norma 1, 6.1.1 pág. 106 del documento de la Oferta de Referencia de noviembre de 2015 en formato .pdf

despliegue de las redes de los Concesionarios Solicitantes ya que el AEP tendría precedencia sobre los Concesionarios Solicitantes.

#### Medidas susceptibles de cambio

La siguiente Cláusula del Anexo 2 de las Medidas de Preponderancia es relevante en este asunto:

*CLÁUSULA VIGÉSIMA TERCERA.- El Agente Económico Preponderante deberá permitir a concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones el Acceso y Uso Compartido de la Infraestructura Pasiva que posea bajo cualquier título legal.*

*Dicha infraestructura deberá estar disponible a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones sobre bases no discriminatorias considerando las condiciones ofrecidas a sus propias operaciones. El Agente Económico Preponderante no deberá otorgar el uso o aprovechamiento de dichos bienes con derechos de exclusividad.*

#### Reformas necesarias en las Medidas

Es necesario entonces añadir el siguiente párrafo al final del texto de la Cláusula Vigésima Tercera:

**“Las solicitudes de Infraestructura Pasiva, independientemente de si proceden del AEP o de Concesionarios Solicitantes, serán atendidas en estricto orden de llegada bajo el criterio “first come, first served”, y cada nueva solicitud aceptada deberá ser resuelta por el AEP haciendo uso de la mejor opción disponible de infraestructura.”**

### **7.2.2 Contraprestaciones por trabajos de mantenimiento de infraestructura: Debe prohibirse al AEP cobrar tarifas por mantenimiento cuando éste se deba a ineficacias causadas por el mismo AEP**

#### Descripción del asunto

El Convenio de la ORCI de noviembre establecía que el AEP cobrará contraprestaciones únicas por los conceptos de trabajo adicional requerido (apertura de pozos soldados, desagüe, desazolve o limpieza)<sup>97</sup>, recuperación de espacio<sup>98</sup>, acondicionamiento de infraestructura<sup>99</sup> y trabajos de postería<sup>100</sup>, generando cobros por las tareas de

<sup>97</sup> Anexo 2, Norma 1, Sección 6.1.1., página 106 del documento de la Oferta de Referencia de noviembre de 2015 en formato .pdf

<sup>98</sup> Anexo 2, Norma 1, Sección 6.1.2., página 109 del documento de la Oferta de Referencia de noviembre de 2015 en formato .pdf

<sup>99</sup> Anexo 2, Norma 2, Sección 6.1.2., página 126 del documento de la Oferta de Referencia de noviembre de 2015 en formato .pdf

mantenimiento necesarias para asegurar la buena conservación de la infraestructura, los cuales ya deberían estar incluidos en la renta mensual:

Medidas susceptibles de cambio

Las siguientes Cláusulas del Anexo 2 de las Medidas de Preponderancia son relevantes en este asunto:

*VIGÉSIMA QUINTA.- El Agente Económico Preponderante y el Concesionario Solicitante se obligan a salvaguardar la infraestructura compartida.*

*En caso de que cualquier elemento instalado en la infraestructura compartida esté causando daño o perjuicio a la misma o ponga en peligro la seguridad de las personas o de la propiedad, dicho elemento será retirado.*

*En caso de que exista un desacuerdo al respecto, se procederá de conformidad con la Medida Sexagésima.*

*En tanto el Instituto se pronuncia al respecto, es obligación del Agente Económico Preponderante, así como derecho del Concesionario Solicitante, ofrecer de manera expedita una solución alternativa correctiva que permita la continuidad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones.*

*TRIGÉSIMA TERCERA.- El Agente Económico Preponderante deberá contar con un procedimiento para la recuperación de espacio, cuando exista una situación de saturación de las infraestructuras compartidas que sea causada por la existencia de ocupación ineficiente de espacio.*

*Para tal efecto, el Agente Económico Preponderante deberá realizar las actuaciones requeridas con la máxima diligencia, cuando sea técnicamente viable, facilitando de forma previa a los trabajos de extracción o reagrupación, el presupuesto debidamente justificado para su aprobación por el Concesionario Solicitante.*

*El Concesionario Solicitante deberá cubrir al Agente Económico Preponderante los costos que sean necesarios para estos efectos.*

Reformas necesarias en las Medidas

Es necesario entonces modificar las cláusulas Vigésima Quinta y Trigésima Tercera del Anexo 2 de las Medidas de Preponderancia, de la siguiente manera:

---

<sup>100</sup> Anexo 2, Norma 2, Sección 6.1.2., página 131 del documento de la Oferta de Referencia de noviembre de 2015 en formato .pdf

VIGÉSIMA QUINTA.- El Agente Económico Preponderante y el Concesionario Solicitante se obligan a salvaguardar **y a velar por la utilización eficiente de la infraestructura compartida.**

En caso de que cualquier elemento instalado en la infraestructura compartida esté causando daño o perjuicio a la misma o ponga en peligro la seguridad de las personas o de la propiedad, dicho elemento será retirado.

**Existirá un procedimiento conjunto entre el AEP y el Concesionario Solicitante para la identificación de infraestructura que pueda estar causando daños y perjuicios, el cual determinará la remoción o no de dicha infraestructura.**

En caso de que exista un desacuerdo al respecto, se procederá de conformidad con la Medida Sexagésima.

En tanto el Instituto se pronuncia al respecto, es obligación del Agente Económico Preponderante, así como derecho del Concesionario Solicitante, ofrecer de manera expedita una solución alternativa correctiva que permita la continuidad en la prestación de los servicios de telecomunicaciones.

TRIGÉSIMA TERCERA.- El Agente Económico Preponderante deberá contar con un procedimiento para la recuperación de espacio, cuando exista una situación de saturación de las infraestructuras compartidas que sea causada por la existencia de ocupación ineficiente de espacio.

Para tal efecto, el Agente Económico Preponderante deberá realizar las actuaciones requeridas con la máxima diligencia, cuando sea técnicamente viable, facilitando de forma previa a los trabajos de extracción o reagrupación, el presupuesto debidamente justificado para su aprobación por el Concesionario Solicitante.

~~El Concesionario Solicitante deberá cubrir al Agente Económico Preponderante los costos que sean necesarios para estos efectos. El AEP no cobrará tarifa alguna a los Concesionarios Solicitantes en caso de tener que modificar su propia red a causa de haber realizado anteriormente un despliegue o un uso no eficiente de su infraestructura.~~

**7.2.3 Simplicidad en las estructuras de precios: Debe establecerse una estructura de precios más simplificada y fácil de aplicar, independiente de los elementos menores**

Descripción del asunto

El esquema bajo el cual el AEP decide cobrar a los concesionarios solicitantes por el acceso y uso de elementos de infraestructura pasiva no es práctico, siendo excesivamente complicado de aplicar, lo cual conduce a ineficiencias en la recuperación de costos. La



Oferta de Referencia muestra ejemplos de esto en los casos de compartición de canalizaciones<sup>101</sup>, y apoyo de cables en postes<sup>102</sup>.

Sirva como ejemplo que, en principio, el costo de dejar fibra extra en un pozo debería estar incluido ya en costo de rentar el acceso a un pozo. Si la renta de ocupación de un pozo se basa en el número de ductos utilizados y que atraviesan la pared del pozo, entonces dejar un carrete de fibra adicional, el cual no ocupa espacio en el ducto que llega al pozo, no debería suponer una ocupación de espacio efectiva o evitar que los técnicos accedan al pozo para tareas de mantenimiento o que otros CS utilicen ese mismo pozo. Por lo tanto, cobrar por estos servicios adicionales hace que el AEP recupere costos excesivos o no incurridos.

#### Medidas susceptibles de cambio

La siguiente Cláusula del Anexo 2 de las Medidas de Preponderancia es relevante en este asunto:

*TRIGÉSIMA NOVENA.- Las tarifas aplicables a los servicios de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva se negociarán entre el Agente Económico Preponderante y el Concesionario Solicitante.*

*Transcurridos sesenta días naturales contados a partir del inicio de las negociaciones sin que las partes hayan celebrado un acuerdo, o antes si así lo solicitan ambas partes, el Instituto determinará las tarifas mediante una metodología de costos incrementales promedio de largo plazo. Las mencionadas tarifas deberán ofrecerse en términos no discriminatorios, y podrán diferenciarse por zonas geográficas.*

*Las tarifas negociadas entre las partes o determinadas por el Instituto deberán formar parte del Convenio de Servicio Mayorista para el Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva, dicha información será considerada de carácter público.*

#### Reformas necesarias en las Medidas

Es necesario entonces eliminar la Cláusula Trigésima Novena, y en su lugar **proponer el establecimiento de una estructura de precios simplificada independientemente de los elementos menores que se instalaran en los pozos, ductos y postes**. Dicha estructura de precios sería similar a la adoptada, en términos generales, en otras Ofertas de Referencia de países europeos, de cobrar por km de ducto (y diámetro del mismo) y por

<sup>101</sup> Anexo 2, Norma 1, Sección 6.1.1 (Lineamientos generales para la compartición de canalización, página 106 del documento de Oferta de Referencia de noviembre en formato .pdf)

<sup>102</sup> Anexo 2, Norma 2, Sección 6.1.1 (Lineamientos generales para la compartición de postes, página 126 del documento de Oferta de Referencia de noviembre en formato .pdf)

pozo (o poste) dependiendo del tipo de pozo. Se eliminarían todos los cargos por elementos que no sean inductores de costos del elemento en cuestión.

#### **7.2.4 Mecanismo de cobro por compartición de nueva obra civil: Deben preverse reglas explícitas para el cobro por compartición de nuevas obras civiles**

##### Descripción del asunto

Las Medidas de Preponderancia no contemplan los diversos escenarios de compartición de nuevas obras civiles, dando lugar a que exista una nueva negociación para evaluar la compartición en cada nueva obra, y estas negociaciones no sigan un procedimiento generalizado. Por esta razón creemos relevante actualizar las Medidas de Preponderancia y, posteriormente, la Oferta de Referencia donde sea relevante.

##### Medidas susceptibles de cambio

N/A

##### Reformas necesarias en las Medidas

Es necesario entonces añadir una cláusula nueva al Anexo 2 de las Medidas de preponderancia, indicando las tres opciones diferentes de las que disponen el AEP y los concesionarios solicitantes y que enunciamos a continuación:

- si el AEP despliega la infraestructura a su propio costo, este cobrará al CS por el acceso y uso compartido de la misma de igual manera que si se tratara de infraestructura ya existente
- si el AEP y el CS comparten costos de instalación, el CS no pagará contraprestación por la utilización de dicha infraestructura y será propietario de los activos en la proporción en que haya sufragado los costos
- si el CS costea la nueva infraestructura, esta pasa a ser de su propiedad y podrá cobrar a los otros concesionarios, incluyendo al AEP, por su utilización.

#### **7.2.5 Subconductación: Debe obligarse al AEP a permitir la subconductación**

##### Descripción del asunto

Los lineamientos generales para la compartición de canalización del AEP especifican que la subconductación sólo está permitida para los ductos de 80mm y 100mm<sup>103</sup>. Adicionalmente,

<sup>103</sup> Anexo 2, Norma 1, Sección 6.1.1, página 107 del documento de la Oferta de Referencia de noviembre de 2015 en formato .pdf



en la ORCI publicada en noviembre de 2015, se agregaron los criterios técnicos<sup>104</sup> para la evaluación de canalizaciones susceptibles de compartición, indicando:

*“El número máximo de cables o subductos que podrán instalarse en un ducto dependerán del criterio de sección útil:*

*La suma de las secciones de todos los cables o subductos instalados no podrá ser superior al 40% de la sección útil del ducto.”*

Estimamos que existen inconsistencias en el tratamiento de los criterios de subconductación en varias partes de la versión vigente de la ORCI.

#### Medida susceptible de cambio

N/A

#### Reformas necesarias en las Medidas

Es necesario incluir en las Medidas de Preponderancia el requisito preciso de que el AEP permita la subconductación para todos los tipos de ductos, y que dicha técnica sea permitida siempre que sea técnicamente factible, por métodos presentes o futuros.

Adicionalmente, sugerimos que se explicita en las Medidas de Preponderancia que, por defecto, el concesionario solicitante pueda instalar el número de cables que decida dentro de su ducto o subducto asignado siempre y cuando se resguarde la integridad de la infraestructura.

### **7.2.6 Fibra oscura: Debe incluirse explícitamente a la fibra oscura como parte de la infraestructura pasiva**

#### Descripción del asunto

Si bien hemos tratado este asunto ya en la Sección 6.3, dada su importancia, lo volvemos a mencionar aquí. La fibra oscura no está considerada en la actualidad como un elemento de infraestructura pasiva accesible a los Concesionarios Solicitantes. Esto supone una barrera a la competencia justa en igualdad de condiciones y una violación del principio de que el AEP debe permitir el acceso a su infraestructura pasiva desagregada. A todas luces, la fibra oscura es un elemento pasivo de la red de un operador de telecomunicaciones.

Otros reguladores han optado por imponer directamente la apertura de la red de fibra oscura de los operadores con PSM. Algunos ejemplos incluyen:

- RTR en Austria, quien ha obligado a Telekom Austria a proveer servicios de fibra oscura<sup>105</sup>

<sup>104</sup> Anexo 2 Norma 1 el numeral 6.1.2 del documento de la Oferta de Referencia de noviembre de 2015 en formato .pdf



- Ofcom en el Reino Unido acaba de hacer pública su intención de obligar a BT Openreach a abrir su red de fibra oscura nacional<sup>106</sup>.

Una medida como esta, el acceso a la fibra oscura del preponderante, sería una medida clave para fomentar la competencia y el despliegue de redes en México.

#### Medida susceptible de cambio

Las siguientes Cláusulas del Anexo 2 de las Medidas de Preponderancia son relevantes en este asunto:

*TERCERA – [...] 13) Infraestructura Pasiva: Elementos no electrónicos al servicio de las redes de telecomunicaciones que incluyen, de forma enunciativa más no limitativa, los derechos de vía, conductos, mástiles, zanjas, torres, postes, instalaciones de equipo y de alimentaciones conexas, seguridad, equipos auxiliares, sitios, predios, espacios físicos, ductos y canalizaciones así como fuentes de energía y sistemas de aire acondicionado;*

O bien la siguiente:

*TRIGÉSIMA CUARTA.- En caso de que en una determinada ruta no exista Capacidad Excedente en un ducto ni en rutas alternativas al mismo, el Agente Económico Preponderante, a su elección, deberá poner a disposición del Concesionario Solicitante, como alternativas de solución, el servicio de provisión de canales ópticos de alta capacidad de transporte entre sus puntos de presencia o el servicio de renta de fibra oscura.*

#### Reformas necesarias en las Medidas

Es necesario entonces modificar el numeral 13 de la Cláusula Tercera del Anexo 2 de las medidas de preponderancia, para incluir la fibra oscura de manera explícita como elemento de infraestructura pasiva al cual puedan tener acceso los Concesionarios Solicitantes, como se ha desarrollado en los mercados francés y español, mencionados en la sección 4.3.

*13) Infraestructura Pasiva: Elementos no electrónicos al servicio de las redes de telecomunicaciones que incluyen, de forma enunciativa más no limitativa, los derechos de vía, conductos, **fibra oscura**, mástiles, zanjas, torres, postes, instalaciones de equipo y de alimentaciones conexas, seguridad, equipos auxiliares, sitios, predios, espacios físicos, ductos y canalizaciones así como fuentes de energía y sistemas de aire acondicionado;*

<sup>105</sup> Clausula C.1.c, Página 2, RTR Resolución M1.5/2012-135, 28. 07. 2014 (disponible en [https://www.rtr.at/en/tk/M\\_1\\_5\\_12](https://www.rtr.at/en/tk/M_1_5_12))

<sup>106</sup> <http://media.ofcom.org.uk/news/2015/bcmr-may15/>

Igualmente, sugerimos un cambio menor a la Cláusula Trigésima Cuarta donde, en caso de no tener capacidad excedente en sus ductos y postes, se fuerce al AEP a ofrecer tanto los canales ópticos de alta capacidad como el servicio de renta de fibra oscura.

*TRIGÉSIMA CUARTA.- En caso de que en una determinada ruta no exista Capacidad Excedente en un ducto ni en rutas alternativas al mismo, el Agente Económico Preponderante, ~~a su elección~~, deberá poner a disposición del Concesionario Solicitante, como alternativas de solución, el servicio de provisión de canales ópticos de alta capacidad de transporte entre sus puntos de presencia y el servicio de renta de fibra oscura.*

### **7.3 Usuario Visitante**

#### **7.3.1 Interferencia en la red del AEP: Debe establecerse un proceso conjunto entre el AEP y el CS para gestionar los problemas de interferencia**

##### Descripción del asunto

Al ocurrir un caso en el cual, debido al tráfico cursado durante la prestación del servicio de Usuario Visitante, la red del AEP presente interferencias que afecten la calidad de los servicios prestados, no existe en la actualidad una hoja de ruta para monitorear y solucionar las problemáticas asociadas a dicha interferencia.

##### Reformas necesarias en las Medidas

Es necesaria entonces la adición de una nueva cláusula en el Anexo 1 de las Medidas, que determine el establecimiento de un proceso conjunto entre el AEP y el CS para gestionar los casos de interferencia y problemas similares que inciden en la prestación adecuada de servicios por parte de todos los operadores.

#### **7.3.2 Resolución de incidencias: Debe mejorarse el proceso para la resolución de las incidencias**

##### Descripción del asunto

No existe en la actualidad en las medidas de preponderancia un proceso adecuado para la resolución de incidencias entre el AEP y los CS. La información que compartan el AEP y el CS en estos casos debe tener como único propósito la resolución adecuada de la incidencia y la menor afectación de servicio a los clientes finales.



### Medidas susceptibles de cambio

La siguiente Cláusula del Anexo 1 de las Medidas de Preponderancia es relevante en este asunto:

*TRIGÉSIMA CUARTA.- El Agente Económico Preponderante deberá poner a disposición de los Concesionarios Solicitantes los procedimientos para:*

- *La solicitud de elementos a compartir.*
- *La realización de Visitas Técnicas.*
- *La solicitud de información de elementos de red.*
- *El tendido de cable e instalación de infraestructura.*
- *La reparación de fallas y gestión de incidencias.*
- *El acondicionamiento de infraestructura.*
- *Los que sean necesarios para la eficiente prestación de los servicios.*

*Los procedimientos formarán parte de la Oferta de Referencia por lo que quedarán sujetos al tratamiento previsto en la Medida Decimosexta.*

### Reformas necesarias en las Medidas

El Anexo 1 de las Medidas de Preponderancia debe ser modificado en su cláusula Trigésima Cuarta para garantizar que en caso de incidencias, sea explícito que es necesario que el AEP debe recibir la información suficiente por parte del CS para resolver dicha incidencia pero, en ningún caso, será forzado a proveer ninguna información adicional no relevante sobre sus suscriptores.

## **7.4 Operadores móviles virtuales**

### **7.4.1 Interferencia en la red del AEP: Debe establecerse un proceso conjunto entre el AEP y el CS para gestionar los problemas de interferencia**

#### Descripción del asunto

Al ocurrir un caso en el cual, debido al tráfico originado por usuarios de Operadores Móviles Virtuales que utilizan la red del AEP, están presentes interferencias que afectan la calidad de los servicios prestados, no existe en la actualidad una hoja de ruta para monitorear y solucionar las problemáticas asociadas a dicha interferencia.

### Reformas necesarias en las Medidas

Es necesaria entonces la adición de una nueva cláusula en el Anexo 1 de las Medidas, que determine el establecimiento de un proceso conjunto entre el AEP y el CS para gestionar los

casos de interferencia y problemas similares que inciden en la prestación adecuada de servicios por parte de todos los operadores.

**7.4.2 Roaming internacional: Debe establecerse explícitamente que el AEP debe proporcionar el servicio siempre que sea solicitado**

Descripción del asunto

En la actualidad, el AEP tiene la opción de aceptar o negar el servicio de roaming internacional a un suscriptor de un Operador Móvil Virtual que utilice sus redes, sin ninguna participación del OMV en dicho proceso.

Reformas necesarias en las Medidas

Consideramos que el Anexo 1 de las Medidas de Preponderancia debe expresar de manera inequívoca que el AEP debe proporcionar el servicio de roaming internacional siempre que sea solicitado. Aunque la Oferta de Referencia menciona esta obligación del AEP, creemos que debe ser incluida en las Medidas para resaltar la responsabilidad del AEP ante los OMVs que contratan sus redes, y ante los usuarios finales.

**7.4.3 Terminales: Debe garantizarse a los CS la posibilidad de adquirir terminales al mismo costo unitario que el AEP**

Descripción del asunto

El AEP, al tener una cantidad de clientes significativa en el mercado en el que opera, está en capacidad de negociar mejores términos con los fabricantes para la compra de terminales que operadores alternativos, cuya falta de economías de escala los ubica en una posición en la cual no pueden ser competitivos.

Medidas susceptibles de cambio

*SEXAGÉSIMA TERCERA.- El Agente Económico Preponderante podrá establecer acuerdos de exclusividad para la comercialización de equipos terminales, hasta por seis meses.*

Reformas necesarias en las Medidas

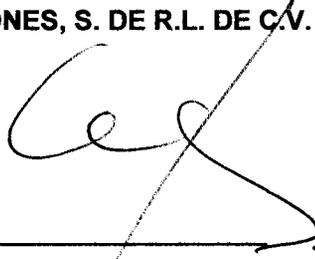
En aras de la competencia en igualdad de condiciones, sugerimos que se incluya una nueva cláusula en las Medidas para garantizar que los Concesionarios Solicitantes tengan la posibilidad de comprar terminales para sus usuarios al mismo costo unitario que las adquiridas por el AEP. Siendo consistentes con esto, sugerimos adicionalmente la eliminación de la Cláusula Sexagésima Tercera del Anexo 1.



Por lo antes expuesto, a esa H. Autoridad, atentamente solicito:

**ÚNICO.-** Tenerme por presentado con la personalidad que ostento, emitiendo a nombre de mis representadas comentarios dentro del procedimiento de consulta pública referido en el presente escrito.

Por **OPERBES, S.A. DE C.V., BESTPHONE, S.A. DE C.V.,  
CABLEVISIÓN, S.A. DE C.V., CABLEMÁS TELECOMUNICACIONES,  
S.A. DE C.V., CABLE Y COMUNICACIÓN DE CAMPECHE, S.A. DE  
C.V., CABLEVISIÓN RED, S.A. DE C.V. TLXCABLE, S.A. DE C.V.,  
TELECABLE DEL ESTADO DE MÉXICO, S.A. DE C.V., TVI  
NACIONAL, S.A. DE C.V., TELEVISIÓN POR CABLE DE TABASCO,  
S.A. DE C.V., TELE AZTECA, S.A. DE C.V., GRUPO CABLE TV DE  
SAN LUIS POTOSÍ, S.A. DE C.V. Y MÉXICO RED DE  
TELECOMUNICACIONES, S. DE R.L. DE C.V.**



---

**Gonzalo Martínez Pous**

**Representante legal**

## Anexo A Tabla de abreviaturas

Abreviación	Significado
AEP	Agente Económico Preponderante
AMX	América Móvil
ANS	<i>Access Network Services</i>
BT	<i>British Telecom</i>
CD	Caja de distribución
Chorus	Brazo de servicios de acceso de TelecomNZ
CMT	Comisión del Mercado de las telecomunicaciones
CNMC	Comisión Nacional Mercado y la Competencia
CPS	<i>Carrier Pre-Select</i>
CS	Concesionario Solicitante
DE	Alemania
EAB	<i>Equivalence Access Board</i>
EAO	<i>Equivalence of Access Office</i>
EMP	<i>Equivalence Management Platform</i>
Eol	Equivalencia de insumos
EoO	Equivalencia de outputs
ES	España
FR	Francia
GEAM	Grupo Económico América Móvil
IFT	Instituto Federal de Telecomunicaciones
IT	Italia
LFTR	Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión
LLU	Desagregación del bucle local
Medidas de Preponderancia (o "Medidas")	Medidas de preponderancia establecidas sobre GEAM por la Resolución
NBP	<i>National Broadband Plan</i>
NBP WSP	<i>National Broadband Plan Wholesale Service Provider</i>
NEBA	Nuevo servicio de Ethernet de Banda Ancha
NEON	Nuevo Entorno para Operadores Nacionales
NGA	<i>Next Generation Access</i>
NRA	<i>National Regulatory Agency</i>
OMV	Operador Móvil Virtual
<i>Paging</i>	Radiolocalización móvil de personas
PSM	Poder significativo de mercado (SMP en sus siglas en ingles)
PTP	<i>Point To Point</i>
QoS	<i>Quality of Service</i>
REO	Operador Razonablemente Eficiente

Resolución	Resolución P/IFT/EXT/060314/76
RGU	Unidades Generadoras de ingreso. <i>Revenue Generating Unit.</i>
RSP	<i>Retail Service Provider</i>
SAIB	Servicio de Acceso Indirecto al Bucle
SIM	<i>Suscriber Identity Module.</i> Módulo de identificación de abonado
SRLT	Servicio de Reventa de Línea Telefónica
Telecom NZ	Telecom Nueva Zelanda
Trunking	Radiocomunicación especializada de flotillas
UE	Unión Europea
UK	Reino Unido
VULA	<i>Virtual Unbundled Local Access</i>
WLR	<i>Wholesale Line Rental</i>

Ce