

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
IFT/211/CGMR/215/2018

Ciudad de México, a 18 de octubre de 2018

LUCIO MARIO RENDÓN ORTIZ
DIRECTOR GENERAL DE REGULACIÓN DE INTERCONEXIÓN
Y REVENTA DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES
INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES
P R E S E N T E



Me refiero a su oficio número IFT/221/UPR/DG-RIRST/897/2018, de fecha 3 de octubre de 2018, el cual fue recibido en la Coordinación General de Mejora Regulatoria (en lo sucesivo, la "CGMR") el día 4 de ese mismo mes y año, mediante el cual la Dirección General de Regulación de Interconexión de la Unidad de Política Regulatoria (en lo sucesivo, la "UPR") remite a esta unidad administrativa el proyecto de "Condiciones Técnicas Mínimas para la interconexión entre concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones y las tarifas que resulten de las metodologías de costos que estarán vigentes del 1 de enero al 31 de diciembre de 2019" (en lo sucesivo, el "Proyecto"), acompañado de su respectivo Análisis de Impacto Regulatorio (en lo sucesivo, el "AIR"). Asimismo, me refiero al oficio número IFT/221/UPR/DG-RIRST/913/2018, de fecha 12 de octubre de 2018, el cual fue recibido por esta unidad administrativa ese mismo día, mediante el cual manda en alcance al escrito previo, una nueva versión del Proyecto y su AIR, a efecto de dar cumplimiento al proceso de mejora regulatoria previsto en el marco jurídico vigente, para la emisión de reglas, lineamientos o disposiciones administrativas de carácter general.

Al respecto, con fundamento en lo señalado por los artículos 51 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en lo sucesivo, la "LFTR"), Lineamientos Primero, Décimo Primero y Vigésimo Primero a Vigésimo Cuarto de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones¹, y 4, fracción VIII, inciso iv), y 75, fracción II, del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el "EOIFT"), esta CGMR emite la presente opinión no vinculante sobre el AIR del Proyecto, considerándose que, con el mismo, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el "Instituto") transparenta y justifica diversos rubros y aspectos contenidos en la propuesta regulatoria de mérito.

No obstante lo anterior, a efecto de robustecer el contenido del AIR del Proyecto, la CGMR somete a la consideración de la UPR, los siguientes comentarios y aportaciones sobre su contenido:

1. En el numeral 1 del AIR, relacionado con la problemática que pretende prevenir o resolver la propuesta de regulación, la UPR refirió, entre otras cosas, que *"... (u) n problema de la industria de las telecomunicaciones es la existencia de asimetrías en los poderes de negociación entre las diferentes empresas, con lo cual los concesionarios de mayor tamaño pueden imponer condiciones a los concesionarios entrantes o de menor participación de mercado, tratando de limitar la oferta de servicios, establecer tarifas de interconexión elevadas, retrasando la*

¹ Publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 8 de noviembre de 2017.

provisión del servicio, imponiendo condiciones técnicas desfavorables a ellos, o dificultando las negociaciones” (énfasis añadido).

Igualmente, mencionó que “(l)a imposición de condiciones técnicas y/o tarifas elevadas por los servicios de interconexión por parte de los concesionarios con mayor participación en el mercado limitan la competencia, ya que los concesionarios con menor participación o nuevos participantes tienen que realizar mayores inversiones para la realización de la interconexión, lo cual se traduce en mayores precios para los usuarios finales y evita destinar recursos económicos y materiales a la implementación o mejora de otros aspectos relacionados con la calidad del servicio, diversidad de servicios o incremento de capacidad de la red, lo cual afecta a los usuarios finales al no poder disponer de mejores condiciones en la prestación del servicio” (énfasis añadido).

A este respecto, la CGMR sugiere a la UPR, valorar la pertinencia de ofrecer en el presente apartado del AIR, mayores elementos empíricos que permitan conocer la situación actual en el mercado de las telecomunicaciones en México, los niveles de asimetría presentados en las negociaciones entre las diferentes empresas participantes en el sector, las tarifas de interconexión actuales, los niveles de precios ofrecidos a los consumidores, así como cualquier información relacionada con los niveles de calidad y diversidad de los servicios provistos actualmente, en el caso de que esto sea posible.

En adición a lo anterior, esta unidad administrativa considera que la provisión de información económica, sería un elemento relevante para conocer la evolución de las tarifas de interconexión en el mercado, la dinámica que el mismo ha alcanzado y la que se pretende conseguir con la adopción de la transición tecnológica; particularmente, a raíz de las condiciones técnicas establecidas en años previos por el propio Instituto². Lo anterior, en opinión de esta CGMR, brindará a todos los interesados en el Proyecto de la suficiente evidencia con la que la UPR, determinó la problemática que se pretende atender, a través de la presente propuesta de regulación.

2. En el numeral 4 del AIR, correspondiente a indicar los grupos de la población, de consumidores, usuarios, audiencias, población indígena y/o industria del sector de telecomunicaciones y radiodifusión, refiriendo el subsector o mercado que serían impactados por la propuesta de regulación, la UPR señaló como población impactada a los “*Usuarios móviles activos*” y a las “*Conexiones fijas activas*”, mientras que, para el subsector o mercado, mencionó a la clase de actividad “*517910 Otros servicios de telecomunicaciones*”.

Con relación a lo anterior, la CGMR sugiere a la UPR, valorar la incorporación de las siguientes clases de actividad de conformidad con el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte, México 2013 (SCIAN 2013)³ que, de la revisión y lectura al AIR, podrían ser impactadas durante el ciclo regulatorio, a saber:

² Tomar en consideración las publicaciones de los días 28 de diciembre de 2017, 9 de noviembre de 2017, 3 de octubre de 2016, 5 de noviembre de 2015 y 31 de diciembre de 2014, realizadas en el Diario Oficial de la Federación por el Instituto.

³ Disponible en el portal de Internet del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el siguiente vínculo electrónico:
<http://www.beta.inegi.org.mx/app/scian/>.

Clase de actividad	Descripción
517110	<i>Operadores de servicios de telecomunicaciones alámbricas</i>
517210	<i>Operadores de servicios de telecomunicaciones inalámbricas</i>
931310	<i>Regulación y fomento del desarrollo económico</i>

Esto último se recomienda, al considerar que las dos primeras clases sugeridas, comprenden empresas dedicadas a proporcionar servicios de voz sobre protocolo de internet, transmisión de voz, datos, textos, sonido y video, servicios de telefonía celular móvil por medio de infraestructura propia o alquilada; mientras que la última clase recomendada, alude a los organismos gubernamentales dedicados a regular, supervisar y apoyar diversas actividades de la economía mexicana, entre ellas los servicios de comunicaciones. Lo anterior, en opinión de esta CGMR, dotaría de mayor información a los interesados sobre los grupos de la población, así como al subsector o mercado que serían impactados con las medidas contenidas en el Proyecto.

- En el numeral 7 del AIR, relacionado con el comparativo de regulaciones implementadas en otros países a fin de solventar la misma problemática detectada, la UPR presentó, de manera general, las regulaciones con contenido similar a la propuesta de regulación en análisis que fueron expedidas en Argentina, España y Australia, sin que se detalle mayor información al respecto.

Al respecto, la CGMR sugiere a la UPR, aportar mayores elementos de análisis en el presente apartado del AIR, precisando los elementos que esa unidad administrativa tomó en consideración para la conformación del Proyecto y que se desprenden de la experiencia internacional referida, haciendo énfasis en aquellos elementos que fueron considerados y que hayan demostrado efectos positivos a razón de su implementación.

- En el numeral 10 del AIR, relacionado con las obligaciones, conductas o acciones que deberán cumplirse a la entrada en vigor de la propuesta de regulación, incluyendo una justificación sobre la necesidad de las mismas, la UPR no proporcionó información alguna que transparente y justifique cada una de las medidas contenidas en el Proyecto.

A razón de lo anterior, la CGMR solicita a la UPR, hacer un esfuerzo por identificar las acciones regulatorias⁴ contenidas en el Proyecto, a efecto de proporcionar las razones jurídicas, económicas, técnicas o de cualquier índole por las que esa unidad administrativa incorporó cada una de ellas y cómo éstas aportarán a la solución parcial o total de la problemática detectada y descrita en numerales previos.

⁴ Por acciones regulatorias se entiende la creación de nuevas obligaciones o hacer más estrictas las obligaciones existentes, la creación o modificación de trámite y servicios, reducir o restringir derechos o prestaciones, o establecer definiciones, clasificaciones, caracterizaciones o cualquier otro término de referencia que, conjuntamente con otra disposición en vigor, o con una disposición futura, afecten o puedan afectar los derechos, obligaciones, prestaciones o trámites.

5. En el numeral 11 del AIR, relacionado la incidencia de la propuesta de regulación en el comercio nacional e internacional, la UPR expuso, entre otras cosas, que *"...la demanda por servicios de telecomunicaciones incide indirectamente en el comercio internacional en la importación de equipos de telecomunicaciones"* (énfasis añadido).

En virtud de lo anterior, la CGMR recomienda a la UPR, incorporar mayor información sobre la manera en que los equipos de telecomunicaciones se podrían ver impactados a la entrada en vigor del Proyecto, así como la incidencia que esto podría tener acarreada en los niveles de oferta y precio relacionados con dichos equipos.

6. Por lo que hace al numeral 13 del AIR, relacionado con la estimación de los costos y beneficios en los que podrían incurrir los sujetos regulados a razón de la entrada en vigor de la propuesta de regulación, la UPR señaló que al no derogarse las condiciones establecidas con anterioridad no se generarían nuevos costos y que, por el contrario, se podrían generar beneficios de \$31'039,389.24 para cada operador móvil y de \$12'986,002.18 para cada operador fijo.

A este respecto, la CGMR sugiere a la UPR valorar y tomar en consideración en dicho apartado del AIR, lo contenido en la Condición Décima del Proyecto, relacionada con el cálculo de la aplicación de las tarifas por servicios de terminación del Servicio Local en usuarios móviles bajo la modalidad "El que llama paga" y por servicios de terminación del Servicio Local en usuarios fijos, a la luz de que dicho contenido resulta inédito con relación a las condiciones establecidas con anterioridad y, en su caso, su cumplimiento pudiera generar costos que sean susceptibles de identificar y reflejar en el AIR.

Lo anterior, en opinión de esta CGMR, permitirá calcular de manera acertada los posibles impactos que se pudieran desprender a la entrada en vigor de la presente propuesta de regulación y, en consecuencia, la correcta valoración de los costos y los beneficios asociados a éste, posibilitando demostrar a todos los interesados el beneficio social neto que se pretende generar a su entrada en vigor.

7. En el numeral 15 del AIR, relacionado con los métodos que se podrían utilizar para evaluar la implementación de la propuesta de regulación, así como señalar un indicador o variable que proporcione el comportamiento y evolución de ésta, a UPR señaló que *"(l)a evaluación de la implementación se basará en el número de desacuerdos de Interconexión únicamente respecto de las condiciones técnicas mínimas para la interconexión de redes"*, mientras que, para el indicador o variable, no se encontró un pronunciamiento al respecto.

En virtud de lo anterior y en consideración de la CGMR, existen instrumentos regulatorios previos de naturaleza análoga al presente Proyecto, por lo que sería recomendable que, la UPR proporcione en el presente apartado del AIR, información que permita conocer la evolución o el comportamiento que el Instituto haya registrado a propósito de los convenios de interconexión que se han acordado y, por ende, registrados durante los últimos años, incluyendo el número de desacuerdos que se tengan registrados. En opinión de esta CGMR, dicha información aportará mayores elementos de análisis para conocer la eficiencia y

eficacia de las medidas propuestas y contenidas en el presente Proyecto para determinar su incorporación o modificación.

Adicionalmente, se sugiere a la UPR incorporar indicadores o variables de medición que permitan conocer la trayectoria y dinámica del sector de telecomunicaciones (prácticas comerciales, mejoras a la interconexión, posición de la figura de preponderante en el mercado, oferta y demanda de servicios, precios, entre otros) a razón de conocer las variables que le permiten al Instituto evaluar la efectividad de la regulación.

8. Con el propósito de fortalecer y mejorar algunas de las disposiciones del Proyecto, la CGMR somete a la consideración de la UPR, los siguientes comentarios y aportaciones:

- a) Se sugiere adecuar la redacción del Antecedente Tercero, para quedar como sigue: El 14 de julio de 2014, se publicó en el DOF el "Decreto por el que se expide la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión" (énfasis añadido).
- b) La CGMR identificó dentro del Proyecto, una serie de términos que pudieran ser incorporados y definidos en la Condición Segunda de éste, como es el caso de: i) la "Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión", contenido en la Condición Primera del Proyecto; ii) "IP" y "TDM", contenidos en la Condición Tercera del Proyecto; iii) "tipología SBC-SBC", prevista en el segundo párrafo de la Condición Quinta del Proyecto; iv) "SIP-IP", "VoIP", "SIP 503", "URI", "SDP", "UDP", "IANA", "RTP", "AVP", "Session Expires", "Min-SE", "UAS", "UAC", "Dual Tone Multi Frequency", "MoIP", "RTCP", "SS7", "NDC+SN", "IAM", contenidas en la Condición Séptima del Proyecto, y v) el "Instituto Federal de Telecomunicaciones" previsto en la Condición Décima Segunda del Proyecto. Lo anterior, abonaría a clarificar qué debe entenderse por tales términos, así como hacer más entendibles las disposiciones establecidas en la presente propuesta de regulación.
- c) Con relación a la definición del término "Agente Económico Preponderante", contenida en la Condición Segunda del Proyecto, la CGMR sugiere a la UPR, precisar la fecha de emisión del Acuerdo ahí referido, con el objeto de dar mayor certeza y seguridad jurídica a los regulados.
- d) Por lo que hace a las referencias de diversas recomendaciones contenidas en el Proyecto, tales como:

Condición Sexta	ITU G. 780
	ITU G. 803
	ITU G. 810
Condición Séptima	IETF RFC 3261
	IETF RFC 4566
	RFC 3551
	RFC 4028
	RFC 3264

RFC 3960
RFC 4734
RFC 4733
T.38
IETF RFC 3261
IETF RFC 768
IETF RFC 3550
IETF RFC 3551
IETF RFC 4694
RFC 5359
RFC 3261
ITU Y 1540
ITU Y 1541
RFC 4594
ITU G. 811
ITU G. 703
ITU G. 822
ITU G. 823
ITU G. 812

La CGMR sugiere a la UPR, analizar la consistencia y coherencia de referir la observancia de diversas recomendaciones, a la luz de lo señalado por el artículo 5 de la Ley General de Mejora Regulatoria; ello, a efecto de que esa unidad administrativa determine la conveniencia de realizar, en su caso, los ajustes y adecuaciones que correspondan.

- e) Se sugiere adecuar la redacción de la Condición Séptima, numeral 1.3, último párrafo, Descripción del medio de transporte del Proyecto, para quedar como sigue: *"(p)ara el caso de métodos, encabezados o atributos no contenidos en las presentes Condiciones, el Concesionario receptor de la señalización es libre de su adopción; siempre y cuando no interfieran o mermen la aplicación de éstas"* (énfasis añadido).

Esperando que la presente opinión no vinculante le sea de utilidad, quedo a sus órdenes para cualquier comentario o duda que surja sobre el particular.

Sin más por el momento, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE

LUIS FERNANDO ROSAS YÁÑEZ
COORDINADOR GENERAL

C.c.p. Gabriel Oswaldo Contreras Saldivar, Comisionado Presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT). - Para su conocimiento. Correo electrónico: gabriel.contreras@ift.org.mx
Juan José Crispín Borbolla, Coordinador Ejecutivo del IFT. - Mismo fin. Correo electrónico: juan.crispin@ift.org.mx
David Gorra Flota, Secretario Técnico del Pleno del IFT. - Mismo fin. Correo electrónico: david.gorra@ift.org.mx

Insurgentes Sur 838,
Col. Del Valle, C.P. 03100
Delegación Benito Juárez,
Ciudad de México.
Tels. (55) 5015 4000

Víctor Manuel Rodríguez Hilarío, Titular de la Unidad de Política Regulatoria del IFT. - Mismo fin. Correo electrónico: victor.rodriguez@ift.org.mx

Roberto Gómez Sánchez, Director General Sustantivo de Apoyo del Comisionado Presidente del IFT. - Mismo fin. Correo electrónico: roberto.gomez@ift.org.mx

En cumplimiento del "Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones expide los Lineamientos de Austeridad y Ajuste Presupuestario para el Ejercicio Fiscal 2018", se informa que las copias de conocimiento que se marcan en el presente documento se enviarán de manera electrónica.