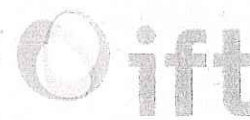




ACUSE



INSTITUTO FEDERAL DE
TELECOMUNICACIONES

INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES
COORDINACIÓN GENERAL DE MEJORA REGULATORIA
IFT/211/CGMR/141/2017

Ciudad de México, a 18 de octubre de 2017

SÓSTENES DÍAZ GONZÁLEZ
DIRECTOR GENERAL DE REGULACION DE INTERCONEXION 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/353/2017, de fecha 29 de septiembre de 2017, el cual fue recibido por la Coordinación General de Mejora Regulatoria (en lo sucesivo, la "CGMR") el día 5 de octubre de 2017, mediante el cual la Dirección General de Regulación de Interconexión y Reventa de Servicios de Telecomunicaciones de la Unidad de Política Regulatoria (en lo sucesivo, la "UPR") remite el proyecto de **"Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones establece las condiciones técnicas mínimas entre concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones y determina las tarifas de interconexión resultado de la metodología para el cálculo de costos de interconexión que estarán vigentes del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018"** (en lo sucesivo, el "Proyecto"), acompañado de su respectivo Análisis de Impacto Regulatorio (en lo sucesivo, el "AIR") a efecto de dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 51, segundo párrafo, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en lo sucesivo, la "LFTR").

Al respecto, con fundamento en los artículos 51 de la LFTR, 4, fracción VIII, inciso iv), y 75, fracción II, del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, la CGMR emite la presente **opinión no vinculante** sobre el AIR del Proyecto, considerando que la información contenida en éste, permitirá al Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el "Instituto") transparentar y dar a conocer a cualquier interesado los objetivos que persigue con el Proyecto, así como la problemática que pretende atender, las alternativas valoradas, así como una estimación sobre los posibles impactos que se podrían desprender a razón de su entrada en vigor.

Sin detrimento de lo anterior, la CGMR realiza a la UPR una serie de consideraciones, a efecto de que se robustezca la información contenida en el AIR del Proyecto:

1. En el numeral 2 del AIR, relacionado con la situación que da origen al Proyecto, la UPR refiere que el Instituto tiene la obligación de publicar en el Diario Oficial de la Federación (en lo sucesivo, el "DOF"), en el último trimestre del año, las condiciones técnicas mínimas de interconexión y las tarifas que hayan resultado de la metodología de costos que estarán vigentes en el año calendario inmediato siguiente. Entre otros argumentos, también expone que:

"... la interconexión es una materia de interés público, y en tal sentido se debe vigilar la pronta interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones así como la negociación de nuevos términos y condiciones cuando sea necesario; en este contexto, un 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 provisión del servicio, imponiendo condiciones técnicas desfavorables a ellos, o dificultando las negociaciones.

...

Adicionalmente, respecto de **las tarifas de los servicios de interconexión** el artículo 131 de la LFTyR establece que las tarifas de terminación de tráfico fijo y móvil de aquellos concesionarios distintos al agente económico preponderante, **se determinarán con base en la metodología que determine el Instituto** y deberán ser transparentes, razonables y en su caso asimétricas, **considerando la participación de mercado, los horarios de congestionamiento de red, el volumen de tráfico u otras variables** que el Instituto determine" (énfasis añadido).

A este respecto, la CGMR recomienda a la UPR aportar mayores elementos cuantitativos y de análisis que permitan conocer el estado de aquellas asimetrías que fueron identificadas originalmente en los poderes de negociación entre las diferentes empresas del sector. Para ello, se sugiere aportar elementos que reflejen el comportamiento de la oferta de servicios, las tarifas de interconexión, la provisión del servicio, así como el comportamiento de las condiciones técnicas ofrecidas a empresas de menor tamaño o entrantes.

Incluso, a razón de que a la presente propuesta regulatoria le anteceden instrumentos jurídicos de naturaleza casi idéntica¹, la CGMR sugiere a la UPR valorar la posibilidad de incorporar en el presente apartado del AIR, cualquier información con la que cuente, esa unidad administrativa, sobre las posibles evaluaciones o valoraciones que haya realizado de los instrumentos jurídicos que anteceden y que han estado en vigor en años previos.

2. En el numeral 6 del AIR, relacionado con la experiencia internacional asociada a las medidas propuestas por el Proyecto, la UPR refiere en dicho apartado que "[...] *a evidencia internacional muestra que es común el establecimiento de los términos y condiciones necesarios para la interconexión entre redes públicas de telecomunicaciones...*", precisando información de Uruguay y Argentina para tales efectos, a propósito de la materia que el presente Proyecto pretende atender, señalando también que éste cumple con los principios de interconexión generalmente aceptados, los cuales se encuentran previstos en el Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

Asimismo, por lo que hace a las experiencias internacionales que fueron consideradas para la determinación de las tarifas por servicios de interconexión, la UPR hace referencia a que en Austria, Bélgica, Suiza, Alemania, Chile, Finlandia, Dinamarca, entre otros, utilizan dicho instrumento de política pública para alcanzar los objetivos que persigue el presente Proyecto. Sin embargo, no precisa ni aporta mayor información que trasparente como la

¹ Consultar las publicaciones en el DOF, del Instituto Federal de Telecomunicaciones, de los días 3 de octubre de 2016, 5 de noviembre de 2015 y 31 de diciembre de 2014.

experiencia de esos países proporcionó aspectos y consideraciones clave que fueron analizadas e incorporadas en el Proyecto, mismas que hayan demostrado un efecto positivo en el eficiente desarrollo de las telecomunicaciones y, por ende, en el bienestar de la población².

3. En el numeral 12 del AIR, el cual alude a los esquemas que impactan de manera diferenciada a sectores, industria o agentes económicos que el Proyecto de regulación contempla, la UPR refirió que "*[e]n un ambiente de competencia entre dos empresas, la empresa con mayor participación en el mercado tiene mayor poder de negociación sobre la empresa de menor participación debido a que es del interés de la segunda la interconexión con la red de la empresa más grande por lo cual la empresa con mayor presencia puede establecer de forma unilateral condiciones innecesarias o tarifas de servicios muy altas con el fin de obstaculizar la entrada de la empresa con menor presencia al mercado ¿Es por ello que el establecimiento de las condiciones técnicas mínimas y de las tarifas para la prestación de los servicios de interconexión garantiza que la interconexión se realice de forma eficiente y no discriminatoria, independientemente de la tecnología utilizada en sus redes, permitiendo que los concesionarios de menor tamaño tengan acceso de manera equitativa y no discriminatoria a los insumos que se requieren para prestar los servicios de telecomunicaciones a sus usuarios finales, con lo que se podrán generar condiciones de sana competencia entre los participantes del mercado. Es por ello que el anteproyecto de regulación no impacta de manera diferenciada a sectores o agentes económicos ya que las condiciones técnicas mínimas que establece son aplicables para todos los concesionarios*" (énfasis añadido).

A este respecto, de la revisión y análisis realizado por la CGMR al Proyecto, se advierte que en diversos apartados de éste se hace mención de la figura de Agente Económico Preponderante, situación que no fue reflejada en el apartado del AIR en comentario y, en el que incluso, se precisó que "...anteproyecto de regulación no impacta de manera diferenciada a sectores o agentes económicos ya que las condiciones técnicas mínimas que establece son aplicables para todos los concesionarios". En virtud de lo anterior, la CGMR sugiere a la UPR analizar y valorar lo antes expuesto a efecto de que, en su caso, esa unidad administrativa realice los ajustes y adecuaciones que considere pertinentes en el apartado del AIR en comentario.

4. En el numeral 9 del AIR, relacionado con las disposiciones, obligaciones y/o acciones distintas a los trámites que el presente Proyecto generará a razón de su entrada en vigor, la UPR refirió que la Condición Tercera de éste propone que a "*... efecto de favorecer la migración hacia la tecnología IP se establece como plazo máximo para el intercambio de tráfico con tecnología TDM el 31 de enero de 2020*" (énfasis añadido).

Al respecto, la CGMR sugiere a la UPR analizar si lo expuesto en dicho apartado del AIR es consistente con lo expuesto en la Condición Tercera, tercer párrafo, del propio Proyecto a

² A este respecto, se sugiere a la UPR incluir las citas bibliográficas que faciliten la identificación y, en su caso, la consulta de cualquier interesado, incluyendo aquella relativa al Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.

efecto de que esa unidad administrativa realice los ajustes y adecuaciones que correspondan.

5. Por lo que hace al numeral 13 del AIR, referente a la estimación de los costos en los que podrían incurrir los sujetos regulados a la entrada en vigor del Proyecto, la UPR considera que el mismo "... no modifica las condiciones técnicas mínimas para los servicios de interconexión actuales mediante las cuales se realiza la prestación de los servicio de interconexión...", y por tanto considera que "...no hay costos relacionados con aspectos específicos".

No obstante, de la revisión y análisis realizado por la CGMR al Proyecto, se advierte que éste contiene acciones regulatorias diferentes a las contenidas en el "Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones establece las condiciones técnicas mínimas entre concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones y determina las tarifas de interconexión resultado de la metodología para el cálculo de costos de interconexión que estarán vigentes del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017", mismas que se mencionan de manera enunciativa, más no limitativa, a continuación y de las que posiblemente se podrían desprender nuevos costos de cumplimiento a los regulados³, a saber:

- a) **Condición Tercera.-** "[l]a interconexión entre las redes públicas de telecomunicaciones deberá llevarse a cabo en los puntos de interconexión que cada concesionario haya designado, los cuales deberán establecerse mediante el protocolo de internet (IP).

El Concesionario Solicitado deberá proporcionar un listado de los puntos de interconexión que tenga disponibles al Concesionario Solicitante para realizar el intercambio de tráfico, dicho listado deberá contener la siguiente información:

- Nombre e identificación de los puntos de interconexión.
- Dirección y coordenadas geográficas de los puntos de interconexión.
- Direcciones IP de los Controladores de Frontera de Sesión (SBC del inglés Session Border Controller) y/o de los gateways que permitan la interconexión.

Los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones podrán continuar intercambiando tráfico en los puntos de interconexión con tecnología TDM (Multiplexación por División de Tiempo) hasta el 31 de enero de 2022 en los puntos de interconexión que tengan convenidos.

³ Se considera que un proyecto regulatorio genera nuevos costos de cumplimiento a los regulados cuando a su entrada en vigor actualiza, al menos, uno de los siguientes criterios:

- I. Crea nuevas obligaciones o hace más estrictas las obligaciones existentes;
- II. Crea o modifica trámites (excepto cuando la modificación simplifique y facilite su cumplimiento);
- III. Reduce o restringe derechos o prestaciones, o
- IV. Establece 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.

Los concesionarios interconectados deberán contar con redundancia entre sitios o entre puntos de interconexión para garantizar la continuidad en la prestación del servicio".

- b) **Condición Quinta, tercer párrafo.-** "[t]ratándose del servicio de mensajes cortos (SMS), la interconexión se llevará a cabo de manera directa, mediante el establecimiento de enlaces dedicados entre los concesionarios que intercambian tráfico".
- c) **Condición Octava.-** "[e]l servicio de tránsito se proporcionará entre las redes que se encuentren interconectadas de manera directa y bidireccional con la red que presta el servicio de tránsito, esto es, que envíen y reciban tráfico de manera directa con el concesionario que preste el servicio de tránsito.

En términos de la regulación de preponderancia, el Agente Económico Preponderante estará obligado a prestar el servicio de Tránsito a los Concesionarios Solicitantes que así se lo requieran, por lo que deberá garantizar la prestación de dicho servicio a través de alguna de sus redes".

- d) **Condición Novena, párrafo tercero.-** "[e]n términos de la regulación de preponderancia, en caso de que el integrante del Agente Económico Preponderante autorizado para prestar servicios de telecomunicaciones fijos se encuentre ubicado en las instalaciones del integrante del Agente Económico Preponderante autorizado para prestar servicios de telecomunicaciones móviles, estará obligado a interconectar su red en este punto con la red del Concesionario Solicitante que así se lo requiera, siempre y cuando los Puntos de Interconexión IP definidos para ambos integrantes coincidan en el mismo domicilio (inmueble)".

En tal virtud, esta CGMR sugiere a la UPR analizar lo antes expuesto a efecto de incorporar en el numeral 13 del AIR del Proyecto, la correspondiente estimación de los costos que se puedan encontrar asociados a cada una de ellas.

Lo anterior, en opinión de la CGMR, permitirá calcular de manera acertada los posibles impactos que se pudieran desprender de la entrada en vigor del presente Proyecto y, en consecuencia, la correcta valoración de costos y beneficios que permita demostrar a todos los interesados la existencia del beneficio social neto de las medidas propuestas por el Instituto.

6. En el numeral 18 del AIR, relativo a la forma y los medios a través de los cuales serán evaluados los logros que persigue el presente Proyecto, la UPR refirió que "...el medio para la evaluación de los logros de objetivos será basado en el número de convenios de interconexión registrados en el Instituto anualmente y/o el número de desacuerdos relacionados con lo establecido en el Acuerdo".

A este respecto, en virtud de que existen instrumentos regulatorios previos al presente Proyecto de naturaleza casi idéntica, 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, registrado 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.

7. Por lo que hace al numeral 19 del AIR, el cual se refiere al proceso consultivo de la propuesta de regulación, la CGMR recomienda a la UPR detallar, en dicho apartado, la consulta pública a la cual fue expuesto el Proyecto en comento, cuya duración fue del 10 de agosto al 25 de septiembre de 2017⁴ y, en el cual, se recibieron 15 participaciones.
8. Con el propósito de robustecer y mejorar algunas de las disposiciones del Proyecto, se hace del conocimiento de la UPR, las siguientes consideraciones:
 - a) Adecuar el Tercer Antecedente del Proyecto de la siguiente forma *"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'"*.
 - b) En el Considerando Segundo, décimo séptimo párrafo del Proyecto, la UPR refiere que *"... que el intercambio de tráfico en tecnología TDM se podrá realizar hasta el **31 de enero de 2020**; ello considerando que desde el 1 de enero de 2017 el protocolo SIP es obligatorio para la interconexión"*.

Al respecto, la CGMR sugiere a la UPR analizar si lo expuesto en dicho apartado del Proyecto es consistente con lo referido en la Condición Tercera, párrafo tercero, del propio Proyecto.

- c) En el Considerando Cuarto, párrafo quinto del Proyecto, la UPR refiere *"...**que la interconexión entre redes se convierte en un factor de interés público**, en tanto que cualquier comunicación que inicie pueda llegar a su destino, independientemente de la red pública concesionada que se utilice; evitando que una determinada empresa pueda tomar ventajas de su tamaño de red, y permitiendo que la decisión de contratar los servicios por parte de los usuarios sea por factores de precio, calidad y diversidad"*.

A este respecto, la CGMR sugiere a la UPR incluir y justificar en el Proyecto que la interconexión no sólo es de interés público sino también de orden público. Lo anterior, tomando en consideración lo establecido por el artículo 125 de la LFTR, precepto que refiere que la interconexión de redes públicas de telecomunicaciones es de interés social y de orden público.

⁴ Dicho proceso puede ser consultado visitando el siguiente vínculo electrónico http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/ficha-de-consulta-publica?project_cp=9483

En virtud del precepto establecido en el párrafo anterior, la interpretación efectuada por el Poder Judicial de la Federación en la Tesis aislada número 178594. II.1o.A.23 K, ubicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, abril de 2005, Novena Época, Pág. 1515⁵, bajo el rubro: "Suspensión en el Amparo. Alcance y Valoración de los Conceptos "Interés Social" y "Orden Público", para efectos de su concesión" define al orden público como un deber de los gobernados de no alterar la organización del cuerpo social.

De ahí, la importancia de agregar el concepto de "orden público" en el AIR y en el Proyecto, puesto que si bien es cierto su regulación es de interés para la colectividad, también lo es que, el emitir las condiciones técnicas mínimas entre concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones y determinar las tarifas de interconexión, permite a los concesionarios ofrecer los servicios a los usuarios finales evitando así todo tipo de prácticas monopólicas, lo que se traduce en disposiciones jurídicas que no alteran la organización del Estado en materia de telecomunicaciones.

- d) Analizar si el artículo Segundo Transitorio del Proyecto, en los términos en los que está redactado, reviste por sí mismo características de transitoriedad, toda vez que éste únicamente refiere a la conformación de un Comité Técnico para la migración de interconexiones mediante protocolo de señalización PAUSI-MX a interconexiones mediante protocolo de señalización SIP, sin que el Proyecto o el propio artículo precisen un término específico para ello, ni las bases con las cuales se conformará.
- e) Dada la naturaleza jurídica del Proyecto, se sugiere a la UPR considerar en el artículo Tercero Transitorio del Proyecto, la siguiente redacción "El presente Acuerdo entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2018".

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

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE

LUIS FERNANDO ROSAS YAÑEZ
COORDINADOR GENERAL

⁵ Disponible para su consulta en el vínculo electrónico:

https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=Alcance%2520y%2520Valoraci%25C3%25B3n%2520de%2520los%2520Conceptos%2520Inter%25C3%25A9s%2520Social&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBl&NumTE=2&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=178594&Hit=2&IDs=177342,178594&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=



INSTITUTO FEDERAL DE
TELECOMUNICACIONES

C.c.p. Luis Fernando Peláez Espinosa, Coordinador Ejecutivo del Instituto Federal de Telecomunicaciones.- Para su conocimiento. Correo electrónico: luis.pelaez@ift.org.mx
Juan José Crispín Borbolla, Secretario Técnico del Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones.- Mismo fin. Correo electrónico: juan.crispin@ift.org.mx
Víctor Manuel Rodríguez Hilario, Titular de la Unidad de Política Regulatoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones.- Mismo fin. Correo electrónico: victor.rodriguez@ift.org.mx
Irving Arturo De Lira Salvaterra, Director General Sustantivo de Apoyo del Comisionado Presidente del Instituto Federal de Telecomunicaciones.- Mismo fin. Correo electrónico: irving.delira@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 2017", se informa que las copias de conocimiento que se marcan en el presente documento se enviarán de manera electrónica.