

FORMATO PARA PARTICIPAR EN LA CONSULTA PÚBLICA

Instrucciones para su llenado y participación:

- I. Las opiniones, comentarios y propuestas deberán ser remitidas a la siguiente dirección de correo electrónico: oferta.desagregacion@ift.org.mx, en donde se deberá considerar que la capacidad límite para la recepción de archivos es de 25 Mb.
- II. Proporcione su nombre completo (nombre y apellidos), razón o denominación social, o bien, el nombre completo (nombre y apellidos) de la persona que funja como representante legal. Para este último caso, deberá elegir entre las opciones el tipo de documento con el que acredita dicha representación, así como adjuntar –a la misma dirección de correo electrónico- copia electrónica legible del mismo.
- III. Lea minuciosamente el **AVISO DE PRIVACIDAD** en materia del cuidado y resguardo de sus datos personales, así como sobre la publicidad que se dará a los comentarios, opiniones y aportaciones presentadas por usted en el presente proceso consultivo.
- IV. Vierta sus comentarios conforme a la estructura de la Sección II del presente formato.
- V. De contar con observaciones generales o alguna aportación adicional proporciónelos en el último recuadro.
- VI. En caso de que sea de su interés, podrá adjuntar a su correo electrónico la documentación que estime conveniente.
- VII. El período de consulta pública será del 17 de julio al 15 de agosto de 2021 (i.e. 30 días naturales). Una vez concluido dicho periodo, se podrán continuar visualizando los comentarios vertidos, así como los documentos adjuntos en la siguiente dirección electrónica: <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas>
- VIII. Para cualquier duda, comentario o inquietud sobre el presente proceso consultivo, el Instituto pone a su disposición el siguiente punto de contacto: Fernando Rojas Castañeda, Director de Análisis Técnico de Acceso y Participación de Infraestructura, correo electrónico: fernando.rojas@ift.org.mx o bien, a través del número telefónico 55 5015 4000, extensión 4828.

I. Datos de la persona participante	
Nombre, razón o denominación social:	Pegaso PCS, S.A. de C.V.
En su caso, nombre de la persona que funja como representante legal:	Ana de Saracho O'Brien
Documento para la acreditación de la representación: En caso de contar con una persona que funja como representante legal, adjuntar copia digitalizada del documento que acredite dicha representación, vía correo electrónico.	Poder Notarial
AVISO DE PRIVACIDAD INTEGRAL DE DATOS PERSONALES QUE EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES RECABA A TRAVÉS DE LA UNIDAD DE POLÍTICA REGULATORIA	
<p>En cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 3, fracción II, 16, 17, 18, 21, 25, 26, 27 y 28 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (en lo sucesivo, la "LGPDPPSO"); 9, fracción II, 15 y 26 al 45 de los Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público (en lo sucesivo los "Lineamientos Generales"); 11 de los Lineamientos que establecen los parámetros, modalidades y procedimientos para la portabilidad de datos personales (en lo sucesivo los "Lineamientos de Portabilidad"), numeral Segundo, punto 5, y numeral Cuarto de la Política de Protección de Datos Personales del Instituto Federal de Telecomunicaciones, se pone a disposición de los titulares de datos personales, el siguiente Aviso de Privacidad Integral:</p> <p>I. Denominación del responsable Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el "IFT").</p> <p>II. Domicilio del responsable Avenida Insurgentes Sur #1143, Colonia Nochebuena, Demarcación Territorial Benito Juárez, Código Postal 03720, Ciudad de México.</p> <p>III. Datos personales que serán sometidos a tratamiento y su finalidad Los datos personales que el IFT recaba, a través de la Unidad de Política Regulatoria, son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Datos de identificación: Nombre completo y Correo electrónico.</i> • <i>Datos patrimoniales y de identificación: Documentos que acreditan la personalidad como el nombre del representante de persona física o moral y que por su naturaleza contienen datos personales, de manera enunciativa más no limitativa: Nacionalidad, Estado Civil, Domicilio, Patrimonio, Firmas, Rúbricas.</i> • <i>Datos ideológicos: Comentario, Opinión y/o Aportación.</i> <p>Se destaca que en términos del artículo 3, fracción X de la LGPDPPSO, ninguno de los anteriores corresponde a datos personales sensibles.</p> <p>IV. Fundamento legal que faculta al responsable para llevar a cabo el tratamiento El IFT, a través de la Unidad de Política Regulatoria, lleva a cabo el tratamiento de los datos personales mencionados en el apartado anterior, de conformidad con los artículos 15, fracciones XL y XLI, 51 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, última modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 2017, 12, fracción XXII, segundo y tercer párrafos y 138 de la Ley Federal de Competencia Económica, última modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2017, así como el Lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta</p>	

Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2017, recabados en el ejercicio de sus funciones.

V. Finalidades del tratamiento

Los datos personales recabados por el IFT serán protegidos, incorporados y resguardados específicamente en los archivos de la Unidad de Política Regulatoria, y serán tratados conforme a las finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas siguientes:

- A.** *Divulgar íntegramente la documentación referente a los comentarios, opiniones y/o aportaciones que deriven de la participación de las personas físicas en los procesos de consulta pública a cargo del IFT.*
- B.** *Hacer llegar al IFT, mediante la dirección electrónica habilitada para ello, su participación en los procesos de consulta pública.*
- C.** *Acreditar la personalidad en caso de que los comentarios, opiniones y/o aportaciones, u otros elementos de los procesos consultivos sean presentados por los interesados a través de representante legal.*

VI. Información relativa a las transferencias de datos personales que requieran consentimiento

La Unidad de Política Regulatoria no llevará a cabo tratamiento de datos personales para finalidades distintas a las expresamente señaladas en este aviso de privacidad, ni realizará transferencias de datos personales a otros responsables, de carácter público o privado, salvo aquéllas que sean estrictamente necesarias para atender requerimientos de información de una autoridad competente, que estén debidamente fundados y motivados, o bien, cuando se actualice alguno de los supuestos previstos en los artículos 22 y 70 de la LGPDPPSO. Dichas transferencias no requerirán el consentimiento del titular para llevarse a cabo.

VII. Mecanismos y medios disponibles para que el titular, en su caso, pueda manifestar su negativa para el tratamiento de sus datos personales para finalidades y transferencias de datos personales que requieran el consentimiento del titular

En concordancia con lo señalado en el apartado VI, del presente aviso de privacidad, se informa que los datos personales recabados no serán objeto de transferencias que requieran el consentimiento del titular. No obstante, en caso de que el titular tenga alguna duda respecto al tratamiento de sus datos personales, así como a los mecanismos para ejercer sus derechos, puede acudir a la Unidad de Transparencia del IFT, ubicada en Avenida Insurgentes Sur #1143 (Edificio Sede), Piso 8, Colonia Nochebuena, Demarcación Territorial Benito Juárez, Código Postal 03720, Ciudad de México, o bien, enviar un correo electrónico a la siguiente dirección unidad.transparencia@ift.org.mx, e incluso, comunicarse al teléfono 55 5015 4000, extensión 4688.

VIII. Los mecanismos, medios y procedimientos disponibles para ejercer los derechos ARCO (derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de los datos personales)

Las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO deberán presentarse ante la Unidad de Transparencia del IFT, a través de escrito libre, formatos, medios electrónicos o cualquier otro medio que establezca el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en lo sucesivo el "INAI").

El procedimiento se regirá por lo dispuesto en los artículos 48 a 56 de la LGPDPPSO, así como en los numerales 73 al 107 de los Lineamientos Generales, de conformidad con lo siguiente:

- a)** Los requisitos que debe contener la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO.
 - Nombre del titular y su domicilio o cualquier otro medio para recibir notificaciones;
 - Los documentos que acrediten la identidad del titular y, en su caso, la personalidad e identidad de su representante;
 - De ser posible, el área responsable que trata los datos personales y ante la cual se presenta la solicitud;
 - La descripción clara y precisa de los datos personales respecto de los que se busca ejercer alguno de los derechos ARCO;
 - La descripción del derecho ARCO que se pretende ejercer, o bien, lo que solicita el titular, y
 - Cualquier otro elemento o documento que facilite la localización de los datos personales, en su caso.

- b)** Los medios a través de los cuales el titular podrá presentar las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO.

Los medios se encuentran establecidos en el párrafo octavo del artículo 52 de la LGPDPPSO, que señala lo siguiente: Las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO deberán presentarse ante la Unidad de Transparencia del responsable, que el titular considere competente, a través de escrito libre, formatos, medios electrónicos o cualquier otro medio que al efecto establezca el INAI.

- c)** Los formularios, sistemas y otros medios simplificados que, en su caso, el INAI hubiere establecido para facilitar al titular el ejercicio de sus derechos ARCO.

Los formularios que ha desarrollado el INAI para el ejercicio de los derechos ARCO, se encuentran disponibles en su portal de Internet www.inai.org.mx, en la sección "Protección de Datos Personales" / "¿Cómo ejercer el derecho a la protección de datos personales?" / "En el sector público" / "Procedimiento para ejercer los derechos ARCO".

- d)** Los medios habilitados para dar respuesta a las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO.

De conformidad con lo establecido en el artículo 90 de los Lineamientos Generales, la respuesta adoptada por el responsable podrá ser notificada al titular en su Unidad de Transparencia o en las oficinas que tenga habilitadas para tal efecto, previa acreditación de su identidad y, en su caso, de la identidad y personalidad de su representante de manera presencial, o por la Plataforma Nacional de Transparencia o correo certificado en cuyo caso no procederá la notificación a través de representante para estos dos últimos medios.

- e)** La modalidad o medios de reproducción de los datos personales.

Según lo dispuesto en el artículo 92 de los Lineamientos Generales, la modalidad o medios de reproducción de los datos personales será a través de consulta directa, en el sitio donde se encuentren, o mediante la expedición de copias simples, copias certificadas, medios magnéticos, ópticos, sonoros, visuales u holográficos, o cualquier otra tecnología que determine el titular.

- f)** Los plazos establecidos dentro del procedimiento —los cuales no deberán contravenir lo previsto en los artículos 51, 52, 53 y 54 de la LGPDPPSO— son los siguientes:

El responsable deberá establecer procedimientos sencillos que permitan el ejercicio de los derechos ARCO, cuyo plazo de respuesta no deberá exceder de veinte días contados a partir del día siguiente a la recepción de la solicitud.

El plazo referido en el párrafo anterior podrá ser ampliado por una sola vez hasta por diez días cuando así lo justifiquen las circunstancias, y siempre y cuando se le notifique al titular dentro del plazo de respuesta.

En caso de resultar procedente el ejercicio de los derechos ARCO, el responsable deberá hacerlo efectivo en un plazo que no podrá exceder de quince días contados a partir del día siguiente en que se haya notificado la respuesta al titular.

En caso de que la solicitud de protección de datos no satisfaga alguno de los requisitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 52 de la LGPDPPSO, y el responsable no cuente con elementos para subsanarla, se prevendrá al titular de los datos dentro de los cinco días siguientes a la presentación de

Consulta Pública sobre las "**Propuestas de Oferta de Referencia de Desagregación del Bucle Local 2022 presentadas por las Empresas Mayoristas del Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones**"

Se adjunta documento de respuesta a la Consulta Pública sobre las "Propuestas de Oferta de Referencia de Desagregación del Bucle Local 2022 presentadas por las Empresas Mayoristas del Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones" por parte de Pegaso PCS, S.A. de C.V.

Nota: añadir cuantas filas considere necesarias.

Respuesta a la Consulta Pública
sobre las Propuestas de Oferta
de Referencia de Desagregación
del Bucle Local 2022 presentadas
por las Empresas Mayoristas del
Agente Económico
Preponderante en el sector de las
telecomunicaciones

Telefónica México

15 de agosto de 2021

Índice

1. INTRODUCCIÓN	3
2. NUEVAS MEDIDAS DEL ANEXO 3.....	5
3. EFECTIVIDAD DE LA OREDA Y BARRERAS PARA SU USO	8
4. SUGERENCIAS SOBRE LA PROPUESTA OREDA 2022	14

1. INTRODUCCIÓN

Desde Pegaso PCS S.A. de C.V (“Pegaso” o “Telefónica”) agradecemos al Instituto Federal de Telecomunicaciones (“IFT” o “Instituto”) la oportunidad de someter a Consulta Pública las propuestas de Ofertas de Referencia de Desagregación (“OREDA”) presentadas por Red Nacional (o “RN” o la “Empresa Mayorista” o “EM”) y la División Mayorista de Telmex y Telnor (“DM” o “Telmex” o “Telnor”) para el año 2022.

Desde Telefónica consideramos que esta Consulta Pública es altamente relevante ya que las propuestas de nuevas Ofertas de Referencia tienen que estar en cumplimiento con la nueva revisión bienal de las medidas de preponderancia¹ emitidas por el Instituto a finales de 2020, tal y como establecen los transitorios especificados en el Anexo 3.

De manera adicional y como expondremos en nuestra respuesta, siguen existiendo numerosas barreras para el uso efectivo de la OREDA, lo que se demuestra en que su uso es apenas testimonial, en notorio contraste con otros países donde se han impuesto medidas de desagregación equivalentes pero éstas han sido cumplidas de manera efectiva mediante un estricto control por parte de los reguladores. En esta ocasión, y tal y como incorpora el documento de revisión bienal 2020², el Instituto, mediante el análisis de su Unidad de Competencia, estaría reconociendo esta falta de efectividad en el cumplimiento de las obligaciones de acceso del AEP y la existencia de barreras a su uso efectivo, específicamente para los servicios de desagregación del bucle.

La libertad tarifaria para el AEP recientemente concedida para el Servicio de Acceso Indirecto al Bucle (“SAIB”), servicio que forma parte de la OREDA en 52 municipios del país, además de quebrantar la unidad del ámbito de la preponderancia, flexibiliza un servicio mayorista sin atender a las condiciones actuales que se presentan en dicho segmento y libera de ciertas obligaciones a un servicio que no está siendo utilizado precisamente por las barreras existentes para su uso impuestas por el propio AEP. Con lo anterior, se admitiría de facto que ante la ineficacia de una medida u obligación resulta adecuado flexibilizarla en lugar de endurecerla, revertiendo causas y efectos.

También, y como hemos mostrado en respuestas anteriores³, la mera Separación Funcional no resuelve los problemas de posible discriminación entre la propia operación y los servicios

¹ IFT. Diciembre 2020. Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al agente económico preponderante en telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119

² Ibíd.

³ Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública OREDA 2021. Septiembre 2020. http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica_4.pdf

ofrecidos a terceros por parte del AEP. Tras más de un año de Separación Funcional y operando los servicios mayoristas bajo la Empresa y División Mayoristas del AEP, las condiciones no han cambiado y sigue la falta de efectividad de las medidas de preponderancia. La Empresa y División mayoristas apenas dan servicios a terceros más allá de a la propia Telmex/Telnor, especialmente en los servicios de la OREDA.

Siguen siendo necesarias medidas regulatorias que garanticen un cumplimiento efectivo de las obligaciones de acceso. Si bien son bienvenidas las nuevas medidas, sigue siendo importante que las que ya existían se implementen de manera efectiva con una rigurosa supervisión por parte del Instituto. Es fundamental que las nuevas medidas que se incorporan en la nueva revisión bienal de las medidas de preponderancia sean implementadas a la mayor brevedad: nuevos indicadores clave de desempeño (KPIs) que aseguren el principio de Equivalencia de los Insumos (“Eol”), supervisión estricta de los trabajos y proyectos especiales y criterios claros para su incorporación, mejora del SEG/SIPO en numerosas funcionalidades y supervisión estricta por parte del Instituto de las peticiones en el SEG y de que el AEP no se otorga ventaja, etc.

Finalmente, reiteramos que el procedimiento anual de publicación de las ofertas de referencia presentadas por el AEP, donde de manera sistemática empeora las condiciones vigentes para que sea la industria y el Instituto los que las revisen y, en el mejor de los casos, volver a la versión vigente, vuelve a repetirse en esta ocasión a pesar de existir una medida explícita en este sentido, consecuencia de la nueva revisión bienal, que estrictamente impide este comportamiento y exige al AEP que detalle un listado de los cambios incorporados, algo que no ha ocurrido en las propuestas presentadas.

En el análisis a continuación expondremos y ampliaremos los puntos mencionados.

2. NUEVAS MEDIDAS DEL ANEXO 3

A continuación, queremos hacer eco de las nuevas medidas del Anexo 3 que tienen que ser incorporadas en la OREDA o que están relacionadas con la efectividad y trato no discriminatorio de los servicios ofrecidos en dichas Ofertas de Referencia. Tanto para señalar que algunas de ellas no estarían siendo incluidas en la propuesta de OREDA como para hacer énfasis en la importancia de su implementación.

La medida Quinta, relativa a las ofertas de referencia de desagregación del bucle, se añade la obligación al AEP de que la propuesta de Oferta de Referencia que presente al Instituto para su aprobación se base en las condiciones vigentes e identifique y justifique los cambios que pretenda proponer. El IFT obliga a que el AEP presente unas propuestas que no empeoren las condiciones vigentes, como ha venido haciendo hasta ahora y, en el caso de querer proponer cambios, estos estén claramente identificados por separado y justificados, algo que desde la Industria se lleva señalando desde hace años y que provocaba un trabajo de revisión exhaustivo y costoso por parte de la Industria y del propio IFT, únicamente para identificar estos empeoramientos sin causa más allá de la de adicionar barreras añadidas a su uso.

En efecto, indica la medida Quinta:

“QUINTA.- El Agente Económico Preponderante deberá presentar para aprobación del Instituto, a más tardar el 30 de junio del año que corresponda, una propuesta de Oferta de Referencia de los Servicios de Desagregación, según lo establecido en el Artículo 269, fracción III, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Lo anterior con independencia de que el Agente Económico Preponderante y el Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante puedan acordar la firma de convenios con duración mayor al de la vigencia de la Oferta de Referencia respectiva.

[...]

La propuesta que presente el Agente Económico Preponderante deberá reflejar, al menos, las condiciones de la Oferta de Referencia vigente e identificar y justificar detalladamente cada una de las modificaciones propuestas.

Párrafo modificado Resolución P/IFT/021220/488” (énfasis añadido)

También en esta Quinta medida el Instituto incorpora la obligación de incluir en la OREDA la metodología y criterios para los trabajos especiales, una de las principales barreras al uso de los servicios identificadas por el propio Instituto.

[...]

k) Criterios y metodologías para la determinación de trabajos especiales.

Inciso adicionado Resolución P/IFT/021220/488” (énfasis añadido)

Y obliga también con la nueva medida Quincuagésima segunda a que el AEP reporte la información de todos los trabajos especiales, efectuados o no, para verificación por parte del Instituto de un cumplimiento del trato no discriminatorio, y para que el Instituto pueda modificar los criterios para considerar una adecuación como trabajo especial o no.

“QUINCUAGÉSIMA SEGUNDA.- El Agente Económico Preponderante deberá entregar al Instituto trimestralmente, en un plazo no mayor a diez días hábiles posteriores a la conclusión de cada trimestre calendario, un informe sobre las solicitudes de servicios mayoristas que haya catalogado como trabajo especial, con independencia de que el servicio haya sido contratado o no por el Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante, de conformidad con los términos y formatos que al efecto determine el Instituto.

El Instituto, con base en dicha información y demás que pueda allegarse, podrá modificar las Ofertas de Referencia vigentes, en términos de la fracción II de la medida Quinta, a efecto de actualizar los criterios y/o metodologías para determinar aquellos trabajos que podrán o no ser catalogados como especiales.” (énfasis añadido)

Los transitorios establecidos por el Instituto indican que estas medidas ya estarían en vigor.

Por lo tanto, la nueva obligación de identificar y justificar los cambios en la OREDA estaría siendo manifiestamente incumplida. Como veremos más adelante y como es habitual, se ha empeorado de manera muy notoria las condiciones económicas de los distintos servicios, que era precisamente lo que trataba de atajar esta nueva medida, de acuerdo con el propio Instituto.

De la misma manera, las OREDAs propuestas por el AEP para revisión en esta consulta pública tampoco establecen los criterios que determinen qué puede ser catalogado como trabajo especial y qué no. Realmente no incluyen nada al respecto, incumpliendo la medida. Como también veremos, los trabajos especiales han sido hasta la fecha una de las barreras que han impedido el uso efectivo de los servicios mayoristas de la OREDA (y en general de casi todas las Ofertas de Referencia, como la ORE y la ORCI), tal y como el propio Instituto ha reconocido en su documento de revisión bienal.

Por otro lado, como hemos indicado anteriormente, no nos parece procedente la libertad tarifaria que se le ha otorgado al AEP en fecha reciente en 52 municipios del país. En nuestra respuesta a dicha consulta pública⁴ ya justificamos detalladamente la improcedencia de una fragmentación de la preponderancia así como el análisis geográfico incompleto que había llevado a cabo el Instituto para flexibilizar las obligaciones a un servicio mayorista que no se usa por sus numerosas barreras en lugar de endurecerlas, que sería lo procedente. Derivando la falsa consecuencia de que la libertad tarifaria no tendrá efecto en el mercado porque la obligación, cuando estaba, tampoco lo tuvo, dado el nulo uso de dicha oferta de referencia. Sí que tuvo un impacto relevante (negativo) el nulo uso de la oferta de referencia en el mercado, pues ha minado la competencia, evitado la entrada de competidores, evitado la mejora de precios y el bienestar social, y sí tendrá un impacto, también negativo, la libertad tarifaria otorgada, pues levantará aún mayores barreras al uso de los servicios mayoristas y, por ende, a

⁴ Respuesta de Telefónica a la CP Criterios y umbrales para determinar la libertad tarifaria, de conformidad con la Medida Trigésima Novena del Anexo Tres de la Resolución mediante la cual el IFT suprime, modifica y adiciona medidas impuestas al AEP en telecomunicaciones.

<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/49-pegaso-pcs-sa-de-cv.pdf>

una potencial mayor competencia. Todo esto lo hemos desarrollado en nuestra respuesta a la consulta pública de libertad tarifaria, por lo que remitimos a ella para ampliar los detalles.

Llama la atención que el AEP no refleje ninguna de las nuevas medidas en su OREDA salvo precisamente la de la libertad tarifaria, haciendo mención y advirtiendo que podrá tener libertad tarifaria en algunos municipios cuando lo apruebe el Instituto y ajustar entonces las tarifas para el SAIB en los municipios donde proceda.

Finalmente, el Instituto ha incluido nuevas medidas relacionadas con el reforzamiento del cumplimiento del trato no discriminatorio, ya que de acuerdo con lo expuesto en la revisión bienal se ha confirmado la existencia de barreras relevantes de acceso a la información y operatividad del SEG, así como la falta de unos indicadores de desempeño suficientes. Estas nuevas medidas prevén el ajuste y mejora de los indicadores (medida Quincuagésima), que están pendientes de ser desarrollados, y el reforzamiento del SEG y el papel supervisor del propio Instituto de las peticiones cursadas por dicho sistema y de la información en él disponible (medidas Décimo sexta, bis, ter, quarter, quinquies y sexies). Aunque son medidas que tienen que ser desarrolladas, esperamos que, en cuanto sean publicadas, entren en vigor a la mayor brevedad y las ofertas de referencia se actualicen en lo que corresponda, a fin de que los operadores alternativos que ya utilizan o quieren hacer uso de estos servicios puedan acceder a ellos con mayor certeza y menores barreras.

3. EFECTIVIDAD DE LA OREDA Y BARRERAS PARA SU USO

Respecto al cumplimiento efectivo de la regulación asimétrica, aspecto clave para poder mitigar las fallas competitivas en el sector de las telecomunicaciones, desde Telefónica hemos señalado y demostrado en reiteradas ocasiones que la regulación no es cumplida de manera efectiva (el cumplimiento es únicamente formal o documental). Y no es cumplida de manera efectiva por el AEP mediante numerosas barreras que interpone para el uso efectivo de su oferta mayorista, que se evidencian en un uso nulo o muy escaso de su oferta y servicios mayoristas, que consecuentemente impiden una competencia efectiva y afianzan la posición del AEP.

En la tabla a continuación resumimos algunos valores clave del uso de la oferta mayorista de desagregación del bucle (OREDA) del AEP en México y su comparación con otros países donde su aplicación ha sido exitosa (transcurrido un tiempo similar desde el inicio de la obligación).

País	Año	Valor (medido como líneas mayoristas reguladas sobre el total de las líneas mayoristas del incumbente, propias y de terceros)	Servicios incluidos
Reino Unido	2008	66% ⁵	Incluye LLU, bitstream y reventa
Italia	2016	59% ⁶	Incluye LLU, bitstream y reventa
Francia	2016	50% ⁷	Incluye LLU, bitstream y reventa
Alemania	2016	33% ⁸	Incluye LLU, bitstream y reventa
España	2014	45% ⁹	Incluye LLU completo, bitstream y reventa
México	2021	0.2% ¹⁰	Incluye LLU, bitstream (SAIB) y reventa

Figura 1. Uso de la oferta regulada en los países indicados (Fuente: Elaboración propia a partir de informes de la Comisión Europea e IFT)

⁵ Comisión Europea. 2013. UNITED KINGDOM. Progress Report on the Single European Electronic Communications Market – 2007. https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=3355

⁶ Comisión Europea. REPORT / STUDY | 19 OCTOBER 2016. Broadband access in the EU - Data as of January 2016. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/broadband-access-eu-data-january-2016>

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ CNMC. CNMCdata. <http://data.cnm.es/datagraph/>

¹⁰ Valor estimado sobre las líneas del AEP a partir del valor de 0.1% sobre el total de las líneas del mercado (IFT)

Es decir, México tendría una penetración de los servicios mayoristas de desagregación del bucle insignificante, dos órdenes de magnitud (más de 100 veces) por debajo de los países que han introducido medidas similares.

De hecho, la propia Unidad de Competencia del IFT en el análisis realizado sobre la efectividad de las medidas, contenido en el documento público de la segunda Resolución bienal de las medidas de preponderancia publicado en diciembre de 2020, indica respecto al uso de los servicios de desagregación de la red de acceso del AEP¹¹:

*“Sin embargo, advierte que **el uso del Servicios de Desagregación sigue siendo bajo**, pues el total de solicitudes de Servicios de Desagregación presentadas en 2017 y 2018, representa una fracción mínima del total de usuarios de servicios de telecomunicaciones fijos (**0.10% y 0.08%** de las suscripciones de acceso a Internet fijo y de las líneas de telefonía fija, respectivamente). Por lo anterior, el **Análisis en Materia de Competencia concluyó que las medidas han tenido un impacto bajo en cuanto a los objetivos de incentivar la entrada y expansión de competidores del AEPT con base en la infraestructura del AEPT.**” (énfasis añadido)*

Sin lugar a duda, el IFT es consciente de la falta de efectividad de las medidas asimétricas, especialmente las relativas a los servicios mayoristas de la oferta de desagregación del bucle.

El propio Instituto, en el mismo documento, expone las importantes barreras al uso efectivo de dicha oferta de referencia que ha podido identificar (en opinión de Telefónica, no todas las existentes, pero al menos algunas de las más relevantes).

En efecto, indica el Instituto entre sus justificaciones a las nuevas medidas relativas a los trabajos especiales:

*“Desde la perspectiva de la prestación de los servicios mayoristas, **la falta de transparencia acerca de la determinación de los trabajos especiales, su uso injustificado o el establecimiento de tarifas injustificadamente altas que impiden su contratación, resultan en una limitante para el acceso efectivo de los solicitantes a los servicios mayoristas provistos por el AEPT y podrían representar una barrera para la contratación en términos competitivos y no discriminatorios.***

En consecuencia, se adiciona la presente medida a efecto de otorgar certidumbre a la industria acerca de la prestación de este tipo de trabajos, y hacer más transparente a las partes los criterios que deben prevalecer para resultar procedente, así como los costos asociados”. (énfasis añadido)

Además de los trabajos especiales y la evidencia de un trato distinto que se da a sí mismo el AEP frente al resto de CS, (que en parte podrá mejorarse con el reforzamiento del SEG y del papel supervisor del IFT con acceso al SEG, así como con indicadores clave de desempeño más robustos que puedan mostrar un posible trato discriminatorio), la industria ha venido señalando las siguientes barreras:

¹¹ IFT. Diciembre 2020. Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119

- Falta de información detallada en el SEG.
- Interfaces máquina a máquina del SEG para la integración con los distintos sistemas de información del CS.
- Precios excesivos de los servicios mayoristas y muy superiores a los existentes cuando existen alternativas a las del AEP (es decir, precios fuera de mercado).
- Trato discriminatorio mediante alargamiento de los plazos, denegación de las peticiones con escasas justificaciones, etc.
- Falta de replicabilidad económica y técnica, especialmente en el mercado empresarial y gubernamental. Desde Telefónica, en varias ocasiones, hemos mostrado el caso de la Ciudad Segura de CDMX, donde el AEP utilizaría el equivalente al SAIB para auto-provisión, pero donde las condiciones económicas y sobre todo las técnicas, impiden al resto de CS presentar una propuesta replicable a la del AEP utilizando los servicios mayoristas regulados del AEP, como es su obligación.

Estas barreras, lamentablemente, continúan, y aunque algunas de las nuevas medidas, sobre el papel, pretendan atajar algunas de ellas (no todas, desafortunadamente), su efectividad dependerá especialmente del papel estricto supervisor y sancionador que adopte el Instituto.

E insistiendo en uno de nuestros planteamientos principales, resulta contradictorio que un servicio que presenta numerosas barreras para su uso, como es la evidente denegación de trato (encubierta) y un uso prácticamente nulo, se conceda flexibilizar sus tarifas en determinados municipios. Liberalizar algo que no se usa por las trabas que el AEP interpone y, a continuación, indicar que porque no se usa, se presupone entonces que en consecuencia tendrá un bajo impacto a partir de entonces, es premiar la denegación de trato encubierta y las barreras impuestas por el AEP que han provocado ese uso casi nulo.

En efecto, indica el Instituto en su comunicado sobre la libertad tarifaria en 52 municipios¹²:

“En todo el país, solo se han contratado mil 453 servicios de acceso indirecto al bucle local (SAIB), de los casi 22 millones de acceso de banda ancha fija a nivel nacional. De estos, solo 5 han sido contratados por las empresas que ofrecen dicho servicio al usuario en los 52 municipios.”
(énfasis añadido)

En esa misma línea y como refiere un medio de prensa¹³:

“Nos dimos cuenta [el Instituto] que hay aspectos de la regulación asimétrica que no están siendo útiles en tanto no son eficaces y no cumplen un propósito valioso para la

¹² IFT. Agosto 2021. <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-pleno-del-ift-aprueba-que-las-empresas-mayoristas-del-agente-economico-preponderante-en>

¹³ Mares, Marco. “Preponderancia en telecom, RIP: IFT.” El Economista. 9 de Agosto de 2021. <https://www.economista.com.mx/opinion/Preponderancia-en-telecom-RIP-IFT-20210809-0023.html>

competencia y solo son una carga para el sector, para Telmex y sus competidores y para el IFT". (énfasis añadido)

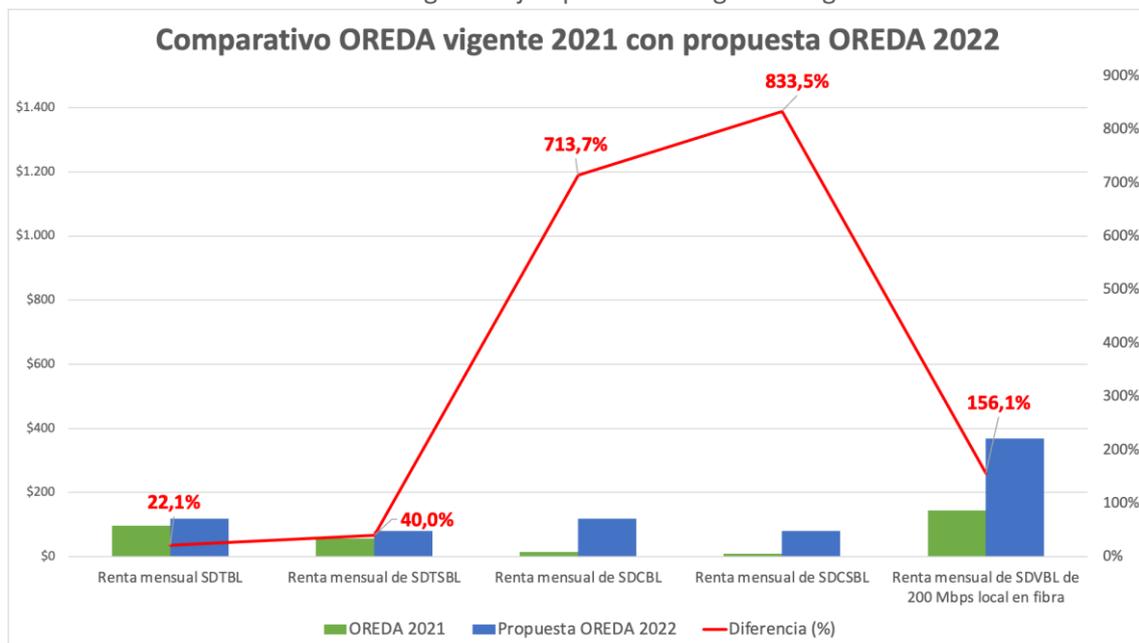
Que se remarque el hecho de que en los 52 municipios solo 5 accesos SAIB se han contratado por empresas que prestan servicios de banda ancha fija, siendo que en dichos municipios se concentran casi 6 millones de accesos (cuando deberían contarse por millones los accesos regulados, y no por unidades o decenas, si lo comparamos con otros países donde las obligaciones de acceso han sido efectivas y exitosas), debería ser motivo de preocupación y no motivo para considerar que existe una mejora competitiva. Como está bien establecido en la teoría económica, el impacto positivo o negativo debe valorarse comparando escenarios contrafactuales, es decir, qué habría ocurrido en términos competitivos si las medidas hubieran sido efectivas y exitosas, y otros competidores hubieran podido entrar y dinamizar el mercado y mejorar el bienestar de los consumidores.

Empeoramiento de las condiciones de la OREDA

Como viene siendo habitual, pero en esta ocasión contraviniendo las nuevas medidas, el AEP ha presentado una propuesta que empeora notablemente las condiciones económicas de los distintos servicios de la OREDA (tarifas del Anexo A).

No vamos a ser exhaustivos en un análisis tarifa por tarifa, pero llaman la atención las subidas de tarifas de la Empresa Mayorista, casi duplicando las tarifas en unos cuantos casos, tanto en tarifas no recurrentes como recurrentes, y en algunos casos multiplicando por 7 y hasta por 10 veces sobre las tarifas vigentes. Por ejemplo, la renta mensual de la fibra totalmente desagregada y la renta mensual del Servicio de Desagregación Compartida del Sub-Bucle Local ("SDCSBL").

Pueden verse algunos ejemplos en las siguientes gráficas:



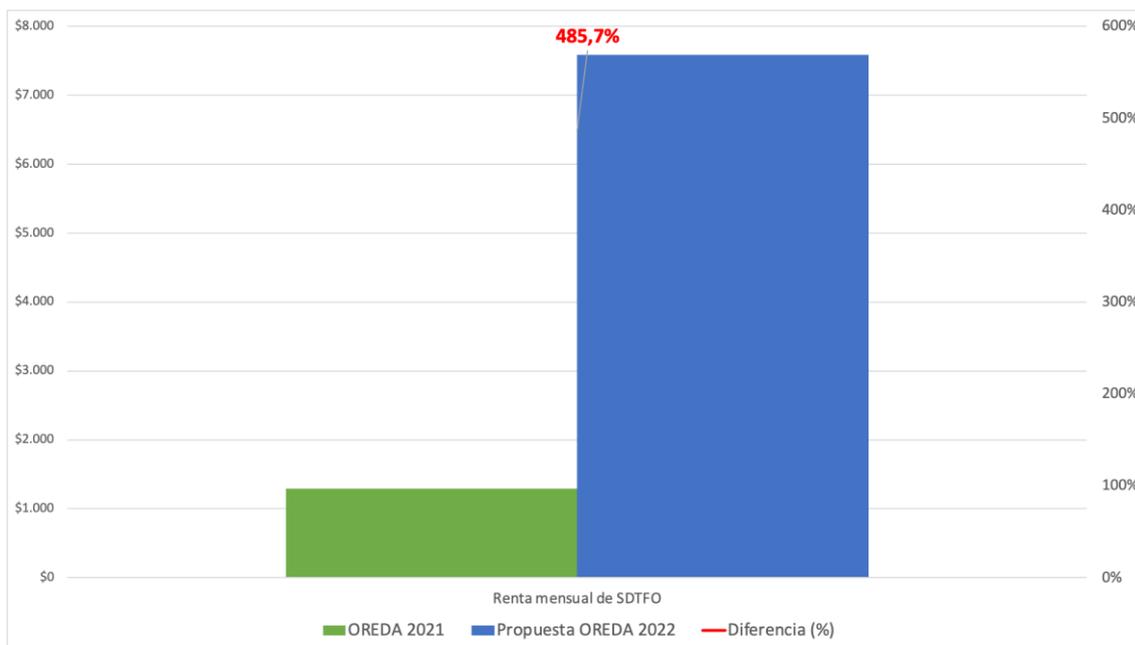


Figura 2. Aumento propuesto de tarifas para algunos servicios en OREDA 2022 (Fuente: Propuesta OREDA 2022)

En el caso de la División Mayorista, también suben las tarifas, por encima del 50% en muchos casos. El AEP ha ajustado el valor de costos evitados, que en la OREDA vigente 2021 está en el orden del 30% para los distintos servicios que ofrece (SRI, SRP, SRLT, etc.), a un valor del 15.63%, haciendo así subir la tarifa, que se calcula a partir de sus precios minoristas bajo el enfoque *retail minus*.

Si como ya expusimos en nuestra respuesta a la consulta pública del año anterior¹⁴, existen indicios de una falta de replicabilidad técnica y económica a partir de las condiciones y las tarifas vigentes (lo demostramos con el caso de Ciudad Segura de CDMX), las tarifas propuestas en esta OREDA 2022 con mayor razón serían no replicables.

El modelo de costos de la red de acceso fijo 2021 y el modelo de costos evitados 2021¹⁵, aunque se encuentran parcialmente anonimizados, no parecen sustentar este aumento tan relevante de las tarifas, sino que por el contrario, justificarían un ajuste a la baja de las tarifas.

Este proceder (empeoramiento de las condiciones) es algo que lleva haciendo el AEP cada año pero, como indicamos, es relevante que lo siga haciendo cuando existe una medida explícita que debería impedirlo o, cuanto menos, que claramente hubiera identificado y justificado los

¹⁴ Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública OREDA 2021. Septiembre 2020. http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica_4.pdf

¹⁵ IFT 2021. Modelos de Costos para servicios de acceso y uso compartido de infraestructura pasiva fija y de desagregación aplicables a 2021. <http://www.ift.org.mx/politica-regulatoria/modelos-de-costos-para-servicios-de-acceso-y-uso-compartido-de-infraestructura-pasiva-fija-y-de>

cambios sobre la versión vigente. Creemos que es una señal sin duda de que el AEP intenta eludir sus obligaciones cuando encuentra la oportunidad.

Especialmente creemos que es una señal evidente de lo que ocurrirá con las tarifas del SAIB en los 52 municipios donde se le concedió al AEP la libertad tarifaria. Si ya el AEP intenta subir las tarifas de manera general en su propuesta, algo que entendemos que será rechazado, parece evidente que, cuando cuente con libertad tarifaria en esos 52 municipios, las subirá hasta unos niveles que acentúen las barreras ya existentes para su uso. Si ya a día de hoy dicha oferta mayorista OREDA apenas es usada por los CS (en contra de lo que suele afirmarse de que los CS se aprovechan de las obligaciones mayoristas, lo que tampoco sería el caso si ésta fuera usada, pues sería bajo una contraprestación que cubre sus costos y riesgos), el esperado aumento de las tarifas en esos municipios impedirá de manera definitiva cualquier atisbo de uso de la oferta y la entrada de potenciales CS que quisieran ofrecer servicios a los clientes a partir de la oferta mayorista del AEP y, concretamente, de la Empresa Mayorista, que es la entidad que ofrece el SAIB.

El IFT debe preguntarse si tras haber ejecutado la Separación Funcional del AEP y haberse creado la Empresa Mayorista (“Red Nacional”), una empresa supuestamente independiente, mayorista, neutra, cuyo modelo de negocio debería ser expandir sus clientes y sus ingresos y rentabilidad, con una esperada subida de tarifas del SAIB en los 52 municipios lograría ese objetivo o, si más bien, dejaría definitivamente a Telmex como su único cliente y fuente de ingresos mayoristas, hecho que sin duda sería contrario a los intereses de una empresa mayorista independiente pero, por otro lado, sí sería beneficioso para los intereses particulares del conjunto del AEP, que expulsaría de facto a potenciales competidores que ya no usarían la oferta mayorista de Red Nacional.

4. SUGERENCIAS SOBRE LA PROPUESTA OREDA 2022

Desde Telefónica, por un lado, apoyamos la incorporación de nuevas medidas enfocadas a reducir algunas de las barreras que en reiteradas ocasiones ha demandado la industria, tales como los trabajos especiales, la información incompleta en el SEG y funcionalidad limitada, indicadores clave de desempeño que no muestran la realidad del servicio ni si existe un trato discriminatorio, y el reforzamiento del papel supervisor del IFT en el SEG.

No obstante, no compartimos la flexibilidad que se otorga al AEP respecto a las tarifas del SAIB en los 52 municipios señalados por el Instituto. Bajo ninguna óptica puede justificarse esta flexibilización, como explicamos en nuestra respuesta a la consulta pública que emitió el Instituto¹⁶.

Por otro lado, la propuesta presentada por el AEP estaría desde ya incumpliendo una de las nuevas medidas, la de basarse en la oferta vigente e identificar y justificar los cambios. El AEP, de nuevo, estaría empeorando las condiciones económicas de las propuestas presentadas, pero ni las ha identificado ni las ha justificado.

Tampoco el AEP ha incluido los criterios para considerar qué trabajos pueden entrar en la categoría de trabajos especiales y cuáles no. Esperamos desde Telefónica que ello se deba a que el Instituto esté clarificando y recabando la información necesaria al respecto y esperaríamos que dicha obligación y detalles estén incorporados lo antes posible y sin esperar a la nueva OREDA 2022, pues ya sería una obligación en vigor.

Lo mismo respecto a las mejoras en el SEG, los nuevos indicadores clave de desempeño y el reforzamiento de la supervisión por parte del IFT del cumplimiento del principio de Equivalencia de los Insumos. Esperamos que en cuanto estén desarrollados, queden incorporados en la OREDA y/o en obligaciones con un seguimiento continuo a la mayor brevedad.

Siguiendo un enfoque constructivo, en nuestra opinión, el principal problema sigue siendo el trato discriminatorio o, lo que es lo mismo, el incumplimiento del principio de Equivalencia de los Insumos. En este sentido, celebramos la incorporación de nuevas medidas que refuerzan el papel supervisor del IFT a partir de la información contenida en el SEG y el desarrollo de nuevos indicadores clave de desempeño. Nuestra principal recomendación es solicitar al IFT que ponga los medios necesarios para un seguimiento riguroso, que actúe tan pronto como identifique irregularidades y que utilice su régimen sancionador para desincentivar todas las barreras que interpone el AEP discriminando a los CS frente a su propia operación. Solicitamos también al IFT que implemente estas nuevas medidas y procedimientos de supervisión lo antes posible.

¹⁶ Respuesta de Telefónica a la CP Criterios y umbrales para determinar la libertad tarifaria, de conformidad con la Medida Trigésima Novena del Anexo Tres de la Resolución mediante la cual el IFT suprime, modifica y adiciona medidas impuestas al AEP en telecomunicaciones. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/49-pegaso-pcs-sa-de-cv.pdf>

Señalamos también a continuación una serie de aspectos relevantes para reducir las barreras al uso de los servicios de la OREDA, que han sido señaladas en reiteradas ocasiones por la industria:

- Como ya se ha comentado, la falta de replicabilidad técnica y económica debe ser corregida. La OREDA actual y la información disponible en el SEG no permiten replicar servicios del ámbito empresarial y gubernamental. Hemos señalado en el pasado el ejemplo de Ciudad Segura, donde la OREDA no permite la entrega a pie de calle, y otros aspectos técnicos y económicos para poder replicar el servicio a la CDMX a partir de la oferta mayorista del AEP, como el AEP sí hace en auto-provisión mediante el SAIB (ver nuestra respuesta anterior de 2020¹⁷). El Instituto debe poner especial énfasis en esta falta de replicabilidad técnica de la OREDA (y las denuncias presentadas por los CS) y especialmente vigilar los servicios de empresas y gubernamentales, donde el AEP presenta aún mayor concentración de mercado que en el mercado residencial.
- Numerosas solicitudes no llegan a completarse alegando el AEP razones técnicas, que no justifica suficientemente, y no pueden ser contrastadas. El IFT debe vigilar y comparar las causas de denegación de las solicitudes y compararlas con las que el AEP se da en auto-provisión, ahora que el Instituto reforzará su papel de supervisión de las peticiones.
- Indicadores clave de desempeño que sean relevantes del servicio aguas abajo, incluyendo tanto indicadores del nivel mayorista, como indicadores que permitan comparar con los valores del nivel minorista del AEP, donde podrá evidenciarse un evidente trato favorable al propio AEP. Aunque desde Telefónica somos conscientes de que el Instituto desarrollará unos nuevos indicadores, pedimos que éstos sean desarrollados conforme a la práctica internacional y con las recomendaciones que hemos hecho llegar al Instituto en ocasiones anteriores, y que también haremos llegar en el caso de que el Instituto los someta a una consulta pública. También puede verse en nuestra anterior respuesta a la consulta pública de la OREDA 2021¹⁸.
- Un SEG totalmente funcional a la mayor brevedad, con capacidades de búsqueda por todo tipo de parámetros, filtros y zonas geográficas, así como una interfaz máquina a máquina que permita la integración con los sistemas de información de los CS y facilitar así las labores de planificación, marketing, contratación, etc.
- Aunque sea al margen del contenido de la OREDA, para los trabajos especiales, el Instituto, con la información que éste recabe del AEP al respecto de dichos trabajos especiales, no sólo debería auditar el costo y oportunidad de los trabajos especiales

17 Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública OREDA 2021. Septiembre 2020. http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica_4.pdf

18 *Ibíd.*

que el AEP establece a los CS, sino que el Instituto también deberá vigilar que el AEP se aplica los trabajos especiales a sí mismo bajo los mismos supuestos y con el mismo costo que para el resto de los CS cuando se dan las mismas condiciones.

- Deberá reforzarse la obligación de replicabilidad económica. A raíz de la flexibilización tarifaria, el Instituto debe ser aún más estricto con la prueba de replicabilidad económica. No nos costa que se haya llevado a cabo ninguna prueba desde 2019, o al menos publicado, lo que, a pesar de la pandemia, no parece razonable. La prueba de replicabilidad económica debe ser más estricta y como contrapeso a la libertad tarifaria en los 52 municipios. El Instituto deberá vigilar que un comportamiento en precios potencialmente pernicioso por parte del AEP en esos 52 municipios no quede diluido en la prueba de replicabilidad económica con un agregado de precios (mayoristas y minoristas) a nivel nacional. El Instituto debe vigilar especialmente que la más que probable subida de las tarifas del SAIB en esos 52 municipios no impida a los CS replicar económicamente las ofertas minoristas del AEP, y que esta prueba se enfoque en los citados 52 municipios, con las tarifas mayoristas que allí se apliquen y comparando con los planes y ofertas a los clientes presentes en esos municipios. Deberá por lo tanto el Instituto llevar a cabo una prueba diferenciada geográficamente, para que unos promedios nacionales no diluyan la posible falta de replicabilidad económica en esos municipios.
- El Instituto debe sancionar los incumplimientos del AEP. Debe comenzar por esta propuesta de OREDA 2022 presentada a consulta pública, que no incorpora ninguna de las nuevas obligaciones que ya debería incluir (al menos la de identificar y justificar los cambios y, posiblemente, identificar los criterios para incluir un trabajo como trabajo especial). La industria y también el IFT vuelven a dedicar un tiempo valioso simplemente en identificar los cambios a peor que haya deslizado el AEP en su propuesta.



www.telefonica.com