



**INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES**

**UNIDAD DE POLÍTICA REGULATORIA**

Insurgentes Sur No. 1143

Col. Noche Buena

Demarcación territorial Benito Juárez

C.P. 03720, Ciudad de México

Ciudad de México, a 21 de febrero de 2022.

**Asunto:** Consulta Pública de integración sobre las Propuestas de actualización de las metodologías, términos y condiciones para llevar a cabo las pruebas de replicabilidad económica.

**Antonio Díaz Hernández**, en mi carácter de representante legal de **AT&T Comunicaciones Digitales, S. de R.L. de C.V., Grupo AT&T Celular, S. de R.L. de C.V. y AT&T Comercialización Móvil, S. de R.L. de C.V.** (en lo sucesivo, y conjuntamente, "**AT&T**"), personalidad que acredito con la copia de las escrituras que se adjuntan al presente escrito; señalando como domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones y en relación al presente el ubicado en Río Lerma 232, Piso 20, Cuauhtémoc, C.P. 06500, Ciudad de México, autorizando para tales efectos, a Blanca Luévano García Carlos Edgardo Hirsch Ganievich, José Manuel Tolentino Medrano y Roberto Carlos Aburto Pavón, con el debido respeto comparezco a exponer:

**ANTECEDENTES**

I. Con fecha 07 de enero de 2022 el Instituto Federal de Telecomunicaciones ("IFT") a través de su Unidad de Política Regulatoria, publicó la consulta pública de integración sobre las Propuestas de actualización de las metodologías, términos y condiciones para llevar a cabo las pruebas de replicabilidad económica (en lo sucesivo el "Anteproyecto"). Dicha consulta tiene una vigencia de 20 días hábiles.

A blue handwritten signature or mark, possibly initials, located on the right side of the page.

II. Con fecha 03 de febrero, el Pleno del IFT, en su I Sesión Extraordinaria, aprobó extender la vigencia de la Consulta Pública del Anteproyecto, por un lapso de 10 (diez) días hábiles adicionales al plazo originalmente previsto, venciendo el día 21 de febrero de 2022.

### COMENTARIOS GENERALES

Agradecemos y valoramos la mecánica de consultas públicas que está utilizando el IFT para enriquecer y mejorar sus resoluciones.

AT&T considera que la diferencia en tamaño y escala otorgan al Agente Económico Preponderante (AEP) una ventaja sobre sus competidores, que resulta imposible de contrarrestar sin un cambio regulatorio amplio y efectivo. De momento, las medidas adoptadas por el IFT desde la Reforma para evitar que el AEP afecte la competencia no han sido suficientemente efectivas, incluyendo la de Replicabilidad. Aprovechando sus ventajas artificiales, el AEP ha logrado restringir la capacidad de otros operadores para competir y crecer y ha fortalecido su posición dominante en el sector.

Hay que lograr que el AEP cumpla las reglas. Esto significa, entre otras cosas, no se le debe permitir desplazar indebidamente a sus competidores mediante empaquetamientos anticompetitivos, depredación de precios, estrechamiento de márgenes o subsidios cruzados. Razón por la cual es de suma importancia que las pruebas de replicabilidad tengan el impacto esperado en la competencia, es decir, fortalecer los mecanismos de replicabilidad y requerir la revisión ex ante, en vez de ex post, de todas las ofertas comerciales del AEP para personas, empresas y gobierno (incluyendo ofertas en los servicios móviles de B2B, M2M e IOT), son necesarias para asegurarse que los paquetes y promociones que se ofrecen puedan ser replicados por todo tipo de competidores (tanto operadores móviles como OMVs) para prevenir el daño a la competencia antes de que ocurra.

### COMENTARIOS ESPECÍFICOS

#### I. Servicio Móvil

##### a) Inexistencia de revisión de replicabilidad ex ante para los servicios móviles:

AT&T con profunda convicción ha señalado y reitera que el Instituto Federal de Telecomunicaciones en su responsabilidad constitucional de velar por el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones, deberá robustecer los mecanismos de replicabilidad económica que exige una sana competencia y que se materializa en las medidas de preponderancia impuestas. Una cuestión esencial es que la revisión de su efectividad se ejecute en forma ex ante.

Mientras que los servicios de telefonía fija están sujetos a la revisión ex ante de replicabilidad, los servicios móviles no lo están. Esta diferencia de tratamiento entre servicios móviles y fijos no responde a apreciaciones objetivas que justifiquen un régimen diferente. El propio IFT



reconoce la importancia de la prevención de efectos negativos al mercado y la necesidad de contar con un esquema de protección preventivo. Asimismo, el IFT ha concluido que las pruebas de replicabilidad pueden ser hechas tanto ex ante como ex post en el contexto mexicano y ha explicado --en su propia motivación para la regulación asimétrica existente-- que una mayoría de países ha adoptado un estándar ex ante para las pruebas de replicabilidad de servicios de nueva generación, aun cuando las condiciones estructurales en esas jurisdicciones están menos desbalanceadas. El IFT también ha afirmado que el AEP tiene tanto la capacidad como los incentivos para cruzar subsidios entre servicios e incurrir en estrechamiento de márgenes con el objetivo de desplazar competidores.

De acuerdo con los niveles de participación entre los competidores de los servicios de telecomunicaciones, se considera obligado reforzar las metodologías de replicabilidad requiriendo revisión ex ante de todas las ofertas minoristas móviles del AEP, considerando tanto la incursión de un operador móvil virtual como de un concesionario de red pública de telecomunicaciones. Partiendo del hecho de que el AEP tiene una participación del 62.7 % de las líneas móviles<sup>1</sup> y del 71.01% de las conexiones de banda ancha inalámbricas<sup>2</sup>, así como de la creciente relevancia e importancia de la convergencia tecnológica, garantizar la replicabilidad técnica y económica de las ofertas comerciales del AEP es esencial para evitar daños a la competencia.

Por su parte, en el mercado móvil los paquetes que ofrece el AEP no son revisados ni siquiera en lo individual, ya que se agrupan por conjuntos de carteras distinguidas. Esto significa que el AEP puede ofrecer nuevos servicios diseñados para atacar estratégicamente a nuevos entrantes o disuadir la oferta de servicios de nicho, ya que sabe que únicamente los servicios más “representativos” serán objeto de escrutinio. En otras palabras, antes de que se le permita al AEP lanzar una oferta en el mercado, la misma debe ser revisada para confirmar que no resulta en un estrechamiento de márgenes o un subsidio cruzado anticompetitivo, de manera tal que otros competidores puedan igualarla (replicarla) con una oferta propia. Requerir este proceso por anticipado (aplicación ex ante) y para cada oferta individual (en vez de para una canasta de paquetes comerciales) es más efectivo para promover la entrada y crecimiento de proveedores alternativos, ya que evita el daño significativo que puede ser producido por paquetes de servicios que ningún otro competidor puede igualar, ya sea técnica o económicamente. Esto ya es la práctica del IFT en servicios fijos y debería adoptarse para los servicios móviles también.

Se afirma que la replicabilidad debe ser instrumentada con una perspectiva integral del mercado, es decir, no debe considerarse la posición de un operador móvil virtual sino también

---

<sup>1</sup> Banco de Información de Telecomunicaciones del Instituto Federal de Telecomunicaciones, en el Apartado información estadística interactiva “Servicio Móvil de Telefonía”, apartado “Distribución del Mercado a Nivel Nacional al primer trimestre de 2021, consultable en: <https://bit.ift.org.mx/BitWebApp/>

<sup>2</sup> Banco de Información de Telecomunicaciones del Instituto Federal de Telecomunicaciones, en el Apartado información estadística interactiva “Servicio Móvil de Acceso a Internet”, apartado “Distribución del Mercado a Nivel Nacional al primer trimestre de 2021, consultable en: <https://bit.ift.org.mx/BitWebApp/>

las condiciones propias de un concesionario de red, ya que el potencial daño competitivo es significativamente mayor en el caso de competidores de redes que en el del todavía reducido segmento de los comercializadores virtuales. Los competidores deben poder responder a los paquetes comerciales del AEP cuando dependen de los servicios mayoristas e infraestructura de éste para proveer sus propios servicios minoristas. Esto es esencial para evitar varios tipos de prácticas anticompetitivas como por ejemplo estrechamiento de márgenes, depredación y subsidios cruzados. Si esta prueba solo se aplica ex post, entonces será muy tarde para prevenir el daño que habrá ocurrido al proceso competitivo para cuando la conducta sea detectada, lo que puede llevar al desplazamiento indebido de competidores del mercado. La aplicación ex post de pruebas de replicabilidad también es inconsistente con la disposición constitucional de la aplicación de medidas asimétricas para prevenir daño a la competencia y a los usuarios finales. Un análisis ex ante sirve ese propósito y mandato mucho mejor que lo que lo hace el análisis ex post.

Por lo tanto, es crucial que las pruebas de replicabilidad sean aplicadas ex ante en los servicios móviles, para todo el paquete de servicios (incluyendo dispositivos móviles, servicios OTT y productos y servicios adicionales, aun cuando estos no sean directamente productos y servicios de telecomunicaciones). Dichas pruebas, además, deben ser aplicadas para cada paquete comercial o promoción ofrecida por el AEP y ser diseñadas también desde la perspectiva de los operadores de redes. Las metodologías de replicabilidad específicas ya publicadas por la autoridad deben ser modificadas a este efecto, aun si aumentan los costos de supervisión regulatoria. Dados los desbalances extremos del mercado móvil mexicano, cualquier otra alternativa incrementa el riesgo de mayores efectos adversos en la competencia.

A este respecto debe resaltarse que la aplicación ex post de pruebas de replicabilidad no guarda consistencia con la disposición constitucional que derivó de la Reforma del 2013 de la aplicación de medidas asimétricas para prevenir daño a la competencia y a los usuarios finales. Esto debería tomarse como premisa para cumplir con el mandato constitucional que se le ha conferido al órgano constitucional regulador de las telecomunicaciones.

Los apartados (a) y (b) de la Sección II del Artículo 267 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión señalan que ese Instituto está facultado para exigir al AEP que obtenga la autorización previa para realizar cualquier oferta al cliente. Más aún, este numeral dispone que el Instituto deberá asegurarse que las tarifas al público y las ofertas puedan ser replicables por el resto de los concesionarios.

#### **b) Replicabilidad para Operadores Móviles**

El IFT también ha diseñado la metodología de replicabilidad pensando en OMVs y en los servicios de voz/datos/SMS, y no en operadores de redes u otras dinámicas competitivas más complejas de empaquetamientos que también dependen de los insumos mayoristas del AEP,



pero que pueden incluir servicios fijos, de video u otros (incluso servicios que no son de telecomunicaciones).

La prueba de replicabilidad debe ser realizada no sólo desde la perspectiva de los operadores OMVs, como actualmente es el caso. Al respecto, hay que tomar en cuenta que los operadores de redes también son usuarios de los insumos mayoristas del AEP y que el potencial daño competitivo es significativamente mayor en el caso de competidores de redes que en el del todavía reducido segmento de los OMVs. Esto incluye la oferta de servicios en forma exclusiva, que puede ser un mecanismo para desplazar a los competidores y no ser replicable.

Los agentes alternativos deben tener la capacidad para responder a los paquetes y ofertas comerciales del AEP cuando dependen de los servicios mayoristas e infraestructura de éste para proveer sus propios servicios minoristas. Esto es esencial para evitar varios tipos de prácticas anticompetitivas como por ejemplo estrechamiento de márgenes, depredación y subsidios cruzados.

### **c) Eficiencia del operador**

Por su parte, la prueba de replicabilidad para servicios móviles propone utilizar los costos de SEO (eficiencia ajustada a la escala del operador alternativo) es decir se utilizarán los costos y la información que pueda generar el AEP. En la práctica, podría ser más fácil obtener los costos de un operador razonablemente eficiente, ya que estos operadores tendrán un mayor incentivo a colaborar que el que pudiese tener América Móvil México (AMX). Este comentario, es especialmente relevante en el caso que AMX no haya identificado y clasificado adecuadamente los costos de los insumos desagregados de la manera que la prueba requiere.

Lo que nos preocupa acerca de este enfoque es que existe una categoría de costos muy importante para los operadores móviles y los OMV, difícil de controlar o evitar, como lo son las comisiones a los distribuidores (i.e. X% en la recarga de las tarjetas) y las activaciones de las tarjetas SIM (\$X USD por usuario). Es probable que AMX tenga unos costos inferiores en estas categorías, ¿son los costos de AMX más bajos por su eficiencia o por su preponderancia y/o poder de mercado? En las respuestas a las Consultas Públicas sobre Preponderancia realizadas por el IFT, los operadores mencionaron que AMX disfruta de un fuerte grado de control sobre los canales de venta en México. AT&T y Movistar pagan significativamente mayores comisiones de ventas que AMX en distribuidores. Esta situación pone en duda los motivos por los que AMX tiene unos costos menores.

Por los motivos mencionados anteriormente, incertidumbre y la diferencia existente en las cuotas de mercado de los operadores móviles en México sería oportuno, al menos durante los primeros años, utilizar no sólo un enfoque SEO sino una aproximación REO, es decir utilizando los insumos de los operadores móviles y de los OMVs. Esta aproximación REO excluirá ciertas economías de escala y alcance de las que goza AMX como resultado de su mayor cuota de

mercado y grado de integración vertical. Una vez analizados los resultados, el IFT podría tomar una decisión sobre el enfoque más conveniente a utilizar.

#### **d) Estándares de costos**

La consulta menciona que, en caso de no estar disponible el estándar LRIC+, se usará un estándar FAC. En nuestra opinión, es más conveniente utilizar un estándar FAC, ya que es más transparente y permite la recuperación de todos los costos en los que incurre un operador. En su momento, el Acuerdo por el que se determinó el inicio de la consulta pública de la metodología de replicabilidad económica aplicable a los servicios del agente económico preponderante en telecomunicaciones<sup>3</sup> sostuvo: “es razonable suponer que los operadores móviles no tienen incentivos a ser ineficientes” por lo que el uso de un estándar de costos totalmente distribuidos (FAC) es razonable pues no incurriría en ineficiencias. Si, como mencionamos anteriormente, utiliza un enfoque tanto REO como EEO (es decir con insumos de operadores móviles y de OMVs) cualquier ineficiencia sería detectada rápidamente.

#### **e) Nivel de agregación de las ofertas**

AT&T considera que el mecanismo de replicabilidad como garantía de competencia deberá considerar todas las ofertas comerciales del agente económico preponderante para personas, empresas y sector público, así como cualquier tipo de oferta tecnológica incluyendo M2M y IOT, para asegurar que las ofertas, paquetes y promociones que se ofrecen puedan ser replicados por los comercializadores y operadores alternativos de servicios móviles para prevenir el daño a la competencia con un carácter preventivo.

En la prueba de la replicabilidad móvil es esencial que la totalidad de la oferta o paquete sea considerada, incluyendo no sólo servicios de voz/datos/SMS como ocurre actualmente sino también servicios fijos y de video, promociones específicas y temporales, y cualquier otro servicio o producto ajeno a las telecomunicaciones que se ofrezca como parte del paquete.

En este sentido, en cuanto al nivel de agregación se debe considerar la prueba oferta por oferta que permite el conjunto de ofertas y servicios a incluir en cada prueba. Esto asegura proteger la competencia de manera más eficaz al evaluarse la rentabilidad de cada oferta lanzada por la empresa preponderante. La prueba oferta por oferta resulta necesaria con el fin de advertir con transparencia los costos en los que incurre el agente económico preponderante de todos los servicios que ofrece, esto con independencia del volumen de tarifas que formalmente fueran objeto de registro ante la autoridad reguladora para determinar los niveles de eficiencia. No es suficiente que solo se consideren los servicios más representativos o insignia del agente económico preponderante, ya que el conocimiento de los costos servicio por servicio permite

---

<sup>3</sup> Acuerdo P/IFT/140617/323 adoptado por el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

evaluar que un comercializador o un operador alternativo de servicios de telecomunicaciones pueda incursionar y apostar por segmentos específicos sin asimetrías de información.

Cualquier otra alternativa abre la posibilidad a que comportamientos predatorios no sean evaluados por la autoridad. Cualquiera de los productos incluidos en un paquete debería estar disponible de manera individual y al mismo precio, en línea con las obligaciones asimétricas actualmente en ley.

Las licitaciones gubernamentales son un buen ejemplo de los problemas creados por criterios de replicabilidad demasiado estrechos. En estas licitaciones a nivel federal, estatal y municipal el AEP ha ofrecido en repetidas ocasiones precios inferiores a la suma de los costos de los insumos intermedios que otros competidores necesitan para integrar sus ofertas (enlaces, roaming e infraestructura pasiva, entre otros). En otros casos, el AEP provee a los competidores insumos mayoristas que no cumplen con los estándares de calidad especificados en las bases de los concursos, mientras que sus propios servicios sí los cumplen, en flagrante violación a los principios de equivalencia de insumos. En otros casos, el AEP incluye dentro de sus ofertas dispositivos móviles a precios que sus competidores no pueden replicar. Ninguno de estos casos específicos, claramente anticompetitivos, están cubiertos por los criterios de replicabilidad actuales.

AT&T considera que debe adoptarse la opción de cada servicio mayorista por separado para el diseño de prueba. De este modo, cada oferta comercial del AEP tendrá que pasar una prueba de replicabilidad distinta para cada uno de los servicios mayoristas.

Asimismo, se propone evaluar las promociones del AEP como cualquier otra oferta a fin de que se busque un escenario más protector de la competencia al garantizar la replicabilidad de todos los productos del AEP. Esto brinda certeza a los concesionarios terceros o competidores al restringirse la posibilidad de que el AEP introduzca políticas de precios u ofertas no replicables.

La consulta plantea implementar la prueba sobre la cartera de servicios móviles de forma conjunta, incluyendo los servicios de voz, banda ancha y mensajes cortos (SMS), ya que reduce la carga regulatoria y ofrece flexibilidad comercial al AEP. El lanzamiento de multitud de ofertas no es una razón para realizar la prueba de forma agregada, ya que la mayoría de las ofertas pudieran no ser relevantes o tienen un número no significativo de suscriptores. En este caso, la prueba podría llevarse a cabo en algunas ofertas concretas, siempre que se elijan utilizando diferentes criterios como: el número de suscriptores, el crecimiento del número de suscriptores en un periodo concreto, las ofertas más novedosas y/o las ofertas que han tenido un mayor impacto en el crecimiento de los ingresos en un periodo. Cuanto mayor sea el nivel de agregación, mayores serán las oportunidades del operador AEP de explotar los subsidios cruzados entre sus productos y por tanto en determinadas ofertas los OMV u operadores alternativos no podrán competir. Por otra parte, al presentar el AEP todas sus nuevas ofertas debería acompañarla de la correspondiente justificación desglosada y se realizaría una revisión detallada cuando existieran sospechas de que no es replicable.



A modo de ejemplo, se puede señalar que las ofertas conjuntas de servicios de telecomunicaciones con video por internet del AEP, a través de su filial Claro Video México, e incluso con cualquier tercero distribuidor de contenido, pueden resultar perjudiciales para los competidores dada su calidad de AEP. El sitio de internet de Claro Video México, por ejemplo, incluye una oferta que parece tener una ventaja clara y no replicable para los clientes del AEP, con respecto a todos los demás clientes en el mercado, al ofrecer servicios de contenido de video gratuitamente a sus clientes. El Instituto en diferentes actuaciones y procedimientos ha reconocido la existencia de presión competitiva creada a través del empaquetamiento de servicios de televisión restringida con telefonía e Internet. Sería razonable esperar que el empaquetamiento de contenidos de video y telefonía fija y móvil por parte del AEP incrementara aún más su participación en el sector, un objetivo contrario a la naturaleza de los procedimientos y declaratoria de preponderancia en el sector de telecomunicaciones. Asimismo, el AEP podría aprovechar los paquetes fijo-móvil para reducir su pérdida de clientes móviles, lo que ocasionaría daños de difícil reversión a la competencia en el mercado.

#### **f) Ofertas empresariales**

La Consulta recomienda realizar un análisis de rentabilidad periodo a periodo, incluyendo las ofertas estandarizadas del segmento empresarial. Asimismo, menciona que de esta forma se reduce la carga regulatoria, ya que no requiere hacer previsiones sobre la evolución futura de los ingresos y costos. El Anteproyecto propone incluir las promociones sin tratamiento específico, ya que al evaluarse la replicabilidad de toda la cartera de productos están incorporadas en el análisis. Nuevamente, la carga regulatoria se disminuye considerablemente si se requiere al propio AEP-T una prueba de replicabilidad detallada para cada propuesta de nuevos servicios, incluyendo promociones y ofertas.

Esta propuesta de reducida “carga regulatoria” ex-post requiere un incremento en el rigor de la prueba. Al emplear los ingresos globales de la cartera, se deben incluir (por definición) los descuentos y el segmento empresarial. Es cierto que la verificación agregada y ex post disminuye la carga regulatoria, pero a costa de la posible afectación a la competencia, en muchos casos irreparable.

No obstante, vemos ciertos inconvenientes sobre la idoneidad de usar este tipo de acercamientos, ya que la cuota de mercado del operador AEP suele ser más elevada en el segmento empresarial que en el residencial. Dada las diferencias competitivas existentes en el segmento empresarial versus el segmento residencial, es conveniente diferenciar los dos segmentos en las pruebas de replicabilidad. Asimismo, es importante tener en cuenta las diferentes prácticas competitivas existentes en el segmento empresarial, entre las grandes empresas y las medianas o pequeñas; se pueden realizar diferentes segmentos, por ejemplo, en base al número de líneas contratadas.



### **g) Equipos terminales**

AT&T ha señalado en otras participaciones que el AEP incluye dentro de sus ofertas dispositivos móviles a precios que sus competidores no pueden replicar. De este modo, si se toma en cuenta que la replicabilidad económica es una medida regulatoria que evita el estrechamiento de márgenes por parte del AEP, se debe considerar dentro de la metodología de aguas abajo el equipo terminal que comercializa con sus usuarios al tratarse de un insumo que es relevante para los operadores y comercializadores. En la comercialización de sus servicios el AEP a través del equipo terminal obtiene un atractivo que indirectamente forma parte de su oferta por la prestación de servicios de telecomunicaciones. Con el equipo terminal, el AEP podría absorber determinados costos de operación que eventualmente no dejarían margen a la competencia de modo que reduciría su margen de ganancia.

Esta preocupación sobre la exclusión de los equipos terminales tiene efectos anticompetitivos y flexibiliza el estándar para que se cumpla la replicabilidad económica sin atender a las condiciones comerciales y económicas de los comercializadores de servicios móviles u operadores alternativos.

Debe advertirse que se requiere una visión integral del mercado, puesto que se presentan casos en los que el AEP provee a los competidores insumos mayoristas que no cumplen con los estándares de calidad especificados en las bases de los concursos, mientras que sus propios servicios sí los cumplen, en flagrante violación a los principios de equivalencia de insumos. Esta circunstancia se extiende a la provisión de equipos en las que los competidores no se encuentran en condiciones de ofrecer en equivalencia de condiciones los equipos terminales a sus clientes o usuarios.

Bajo esta premisa, AT&T ha propuesto que en las medidas de preponderancia y la metodología de replicabilidad el AEP debería estar obligado a obtener la autorización previa del Instituto Federal de Telecomunicaciones para ofrecer cualquier oferta, descuento o empaquetamiento de los productos y servicios del propio AEP en forma conjunta con otro producto o servicio a fin de que el órgano regulador se asegure y evalúe la replicabilidad económica de la estrategia comercial.

El Instituto Federal de Telecomunicaciones debe establecer un entorno regulatorio que permita medir de forma efectiva la replicabilidad económica de las ofertas a través de una prueba de estrechamiento de márgenes, lo que es una práctica internacional común. Para mayor aclaración, esta autorización debe ser aplicada para cualquier producto o servicio ofrecido por la AEP de ahora en adelante por el tiempo que sea necesario para crear un ambiente de competencia efectiva en México, incluyendo si el AEP comercializa bajo cualquier título o acto señales o servicios audiovisuales.

En forma complementaria, el Instituto debe prohibir al AEP realizar cualquier oferta, descuento o empaquetamiento de sus productos o servicios con cualquier otro producto o servicio, a menos de que haya demostrado efectivamente al IFT que otros competidores del mercado



pueden replicar dicha oferta, descuento o empaquetamiento inmediatamente bajo condiciones de no discriminación, incluyendo, según sea el caso, el uso de elementos, servicios, productos, ofertas, descuentos, etc. que efectivamente suministra el AEP a los competidores a través de un costo imputado y de manera no discriminatoria. El efecto de esta medida debe ser aplicada a cualquier producto o servicio ofrecido por el AEP de ahora en adelante por el tiempo que sea necesario para crear un ambiente de competencia efectiva en México en cualquier escenario regulatorio.

El objetivo de esta obligación debe estar dentro del alcance de las medidas regulatorias asimétricas para asegurar que los competidores del AEP tengan la capacidad real de responder a sus ofertas en el mercado, y que dichas ofertas no sean utilizadas por este agente para desplazar a sus competidores, por ejemplo, por medio de subsidios cruzados, depredación de precios y otras prácticas anticompetitivas o acuerdos de trato exclusivo. Con esto, se garantizan a todos los usuarios finales los beneficios del acceso equitativo y no discriminatorio a todos los servicios, aplicaciones y contenidos disponibles para los clientes del AEP.

#### **h) Consecuencias para el AEP**

La eficacia normativa como característica del orden jurídico tiene como propósito lógico y natural que la norma deba ser cumplida por sus destinatarios. Una adecuada formulación y aplicación de la regulación debe considerar un mecanismo que incentive el cumplimiento pleno y oportuno conforme a la finalidad última por la que se emite una determinada norma. Esto implica que el destinatario de la norma o sujeto vinculado a su observancia reconoce una inclinación natural o racionalmente motivada a atender el mandato contenido en la norma bajo el supuesto de que la falta de cumplimiento materializa un costo mayor que su observancia plena y oportuna.

Cuando no se observa debidamente el contenido de una norma, el sistema provee una consecuencia (sanción) que impacta los derechos y obligaciones de la persona obligada. La sanción impuesta pretende constreñir a la persona a la ejecución, pero no necesariamente releva del cumplimiento de la norma cuyo valor prescriptivo subsiste en tanto no realice aquella.

En el caso particular de las obligaciones del AEP en materia de replicabilidad económica, las resoluciones correspondientes han establecido que la implementación y resultados de las pruebas de replicabilidad económica se realizan por la Unidad de Política Regulatoria del Instituto, debe resaltarse que estas acciones se han traducido en la presentación de informes y en los casos en los que se ha advertido un incumplimiento, el AEP tiene la posibilidad de modificar las tarifas en un plazo a fin de que se apruebe definitivamente la prueba de replicabilidad.



Este régimen erosiona la eficacia del orden normativo sobre la materia dado que no se ha logrado el cumplimiento pleno de las obligaciones y menos aún, las finalidades que se persiguen con la regulación. Se requiere activar y robustecer la capacidad del órgano regulador para supervisar y verificar que el AEP observe formal y materialmente las obligaciones impuestas en materia de competencia económica y régimen asimétrico de preponderancia.

Para AT&T es importante mencionar que en la metodología se incluyen y definen las principales dimensiones de la prueba de replicabilidad, sin embargo, la consulta no menciona, entre otros puntos, cuáles serán las medidas que se tomarán en el caso que la cartera de productos analizados no pase la prueba de replicabilidad. Entendemos que hay tres opciones o una posible combinación de ellas:

- I. Un ajuste las tarifas mayoristas a los operadores móviles virtuales (OMVs)
- II. Una modificación de las ofertas minoristas del AEP
- III. El establecimiento de una multa al AEP

Sin embargo, ninguna de estas opciones va a ayudar a mejorar la situación de competencia en el mercado mexicano o solucionar los problemas existentes. Con relación a las tarifas mayoristas, si se disminuyen, será complicado decidir qué tarifas y sobre qué productos se debe disminuir la tarifa y en qué proporción. Si se modifican las ofertas minoristas, al analizar la cartera de productos de forma agregada (opción propuesta por el IFT, no se analiza un producto concreto), será complicado decidir qué tarifas sobre qué productos se debe incrementar la tarifa y si se incrementan todas ellas, perjudicará a los consumidores finales y a la competencia.

Por lo que la pregunta principal que nos surge es: ¿Qué sucederá si se detecta que las ofertas no son replicables? En ese caso, ya han transcurrido al menos tres meses en que esto estaría sucediendo y el AEP tendrá la oportunidad de presentar un nuevo conjunto de tarifas que serán verificadas nuevamente al transcurrir otros tres meses. Queda claro que este método permite una recurrencia infinita de incumplimientos sin ninguna sanción o mecanismo de corrección. Pensamos que, si se llegara a detectar un incumplimiento, el AEP debería inmediatamente tener que cumplir con el procedimiento de autorización de tarifas ex - ante de todas sus tarifas, ofertas y paquetes durante los siguientes doce meses.

En tal contexto, AT&T ha expresado la necesidad, y mantiene la fuerte convicción, de que el régimen de preponderancia debe corresponder con lo determinado en el Título Décimo Segundo, Capítulo 1 “De la Preponderancia” de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y se debe verificar y sancionar el incumplimiento de las medidas y la regulación asimétrica que le hubiese impuesto al agente económico preponderante. El ejercicio de esta facultad del Instituto debe considerar plenamente el régimen de sanciones previsto en el Título Décimo Quinto de la ley del sector.

Así, en última instancia lo que se requiere es que el régimen de preponderancia encuentre el cauce natural para que sea eficaz y exigible sin que se condicione o retrase el efecto que se



espera y que es rebalancear los mercados y alcanzar condiciones de competencia efectiva en el sector de las telecomunicaciones. La supervisión a cargo de la autoridad es una atribución constitucional que debe ser asumida con el alcance propio de esta acción regulatoria; no debe soslayarse que los principios, reglas y finalidades de las declaratorias de preponderancia tienen una base fundacional en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de suerte tal que, existen altas exigencias sobre el actuar de la autoridad para el ejercicio de sus facultades de supervisión y verificación. Para AT&T las consecuencias que se adviertan por el incumplimiento de las medidas de preponderancia deben tener un efecto disuasivo e inhibitorio de conductas alejadas del cumplimiento de las obligaciones y con ello se contribuya a que las medidas propias de la preponderancia tengan eficacia jurídica.

#### **IV. Enlaces Dedicados**

##### **a) Eficiencia del operador**

La prueba de replicabilidad para los enlaces dedicados propone utilizar un enfoque de operador igualmente eficiente (EEO) al AEP. Propone utilizar este enfoque pues los costos minoristas asociados al uso del servicio mayorista de enlaces dedicados son principalmente costos asociados a la captación y gestión de clientes, para los que las economías de escala son limitadas.

La razón presentada para utilizar un enfoque EEO no es acertada. Normalmente la labor comercial en este tipo de servicios es diferente a otros servicios minoristas, pues es una labor principalmente de gestión, más que de captación.

##### **b) Nivel de agregación de ofertas**

En México se comercializaban líneas analógicas de hasta 2Mbit/s de capacidad. Más adelante, se comenzó a utilizar líneas Ethernet. Dada la importancia y el crecimiento que están teniendo este tipo de líneas, AT&T considera conveniente hacer una división, al menos, entre las líneas tradicionales y las líneas Ethernet y dentro de estas entre las Ethernet, Giga Ethernet y Hub.

Un enlace es un servicio de transmisión para la conexión entre dos puntos a través de una red pública de telecomunicaciones con una determinada capacidad fija y que no incluye funciones de conmutación. Por lo tanto, las dos características fundamentales de un enlace es que conecta dos puntos y tiene una capacidad, por lo tanto, para que la prueba de replicabilidad sea relevante, se debe tener en cuenta las dos características, es decir no sólo distancias, sino la capacidad. Tal y como hemos mencionado anteriormente es conveniente segmentar por capacidades al menos, entre las líneas tradicionales y las líneas Ethernet y dentro de estas entre las Ethernet, Giga Ethernet y Hub.



## CONCLUSIONES

La diferencia en tamaño y escala otorgan al AEP una ventaja sobre sus competidores, que resulta imposible de contrarrestar sin un cambio regulatorio amplio y efectivo. De momento, las medidas adoptadas por el IFT desde la Reforma para evitar que el AEP afecte la competencia no han sido suficientemente efectivas, incluyendo la de Replicabilidad. Aprovechando sus ventajas artificiales, los datos de ingresos y número de usuarios disponibles en el BIT del IFT demuestran el AEP ha logrado restringir la capacidad de otros operadores para competir y crecer y ha fortalecido su posición dominante en el sector.

Hay que lograr que el AEP cumpla las reglas. Esto significa, entre otras cosas, no se le debe permitir desplazar indebidamente a sus competidores mediante empaquetamientos anticompetitivos, depredación de precios, estrechamiento de márgenes o subsidios cruzados. Razón por la cual es de suma importancia que las pruebas de replicabilidad tengan el impacto esperado en la competencia, es decir, fortalecer los mecanismos de replicabilidad y requerir la revisión ex ante, en vez de ex post, de todas las ofertas comerciales del AEP para personas, empresas y gobierno (incluyendo ofertas en los servicios móviles de B2B, M2M e IOT), son necesarias para asegurarse que los paquetes y promociones que se ofrecen puedan ser replicados por todo tipo de competidores (tanto operadores móviles como OMVs) para prevenir el daño a la competencia antes de que ocurra.

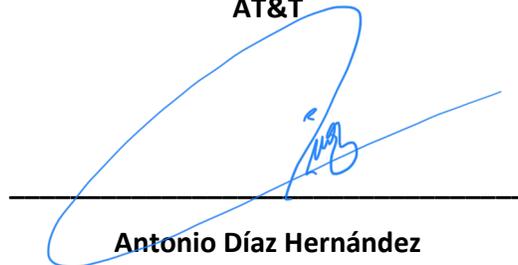
Por lo expuesto solicito al Instituto Federal de Telecomunicaciones:

**PRIMERO.-** Tener por presentados en los términos del presente escrito, en representación de AT&T y por autorizadas a las personas y domicilio que se señala en el proemio para oír y recibir notificaciones.

**SEGUNDO.-** Se tengan por presentados, en tiempo y forma, los comentarios y opiniones de AT&T respecto de la consulta pública del Anteproyecto .

Atentamente,

AT&T



Antonio Díaz Hernández

