

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: replicabilidad.2021@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 las indicaciones en la sección "III. Guía para el llenado del formato".
- V. De contar con observaciones generales o alguna aportación adicional proporcínelos 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 10 de enero al 4 de febrero de 2022 (i.e. 20 días hábiles). Una vez concluido dicho período, 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: Danyel Bengerar Muñoz Hernández Director de Cuantificación de Derechos y Obligaciones, correo electrónico: danyel.munoz@ift.org.mx, número telefónico 55 5015 4000, extensión 2342 o Noemí Quiroz González, Subdirectora de Análisis Cuantitativo 1, correo electrónico: noemi.quiroz@ift.org.mx, número telefónico 55 5015 4000, extensión 4898 y Víctor Daniel Maldonado Garibay, Subdirector de Área, correo electrónico: victor.maldonado@ift.org.mx, número telefónico 55 5015 4000, extensión 4880.

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 "LGPDPSO"); 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> 	

- *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.
- *Datos ideológicos:* Comentario, Opinión y/o Aportación.

Se destaca que en términos del artículo 3, fracción X de la LGPDPPSO, ninguno de los anteriores corresponde a datos personales sensibles.

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 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:

- 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.
- Hacer llegar al IFT, mediante la dirección electrónica habilitada para ello, su participación en los procesos de consulta pública.
- 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 requieren 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 Nogchuebuna, 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:

- 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.
- 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.
- 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 LGPDPSO— 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 LGPDPSO, 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 la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO, por una sola ocasión, para que subsane las omisiones dentro de un plazo de diez días contados a partir del día siguiente al de la notificación. Transcurrido el plazo sin desahogar la prevención se tendrá por no presentada la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO. La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tiene el INAI para resolver la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO.

Cuando el responsable no sea competente para atender la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, deberá hacer del conocimiento del titular dicha situación dentro de los tres días siguientes a la presentación de la solicitud, y en caso de poderlo determinar, orientarlo hacia el responsable competente.

Cuando las disposiciones aplicables a determinados tratamientos de datos personales establezcan un trámite o procedimiento específico para solicitar el ejercicio de los derechos ARCO, el responsable deberá informar al titular sobre la existencia del mismo, en un plazo no mayor a cinco días siguientes a la presentación de la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, a efecto de que este último decida si ejerce sus derechos a través del trámite específico, o bien, por medio del procedimiento que el responsable haya institucionalizado para la atención de solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO conforme a las disposiciones establecidas en los artículos 48 a 56 de la LGPDPSO.

En el caso en concreto, se informa que no existe un procedimiento específico para solicitar el ejercicio de los derechos ARCO en relación con los datos personales que son recabados con motivo del cumplimiento de las finalidades informadas en el presente aviso de privacidad.

g) El derecho que tiene el titular de presentar un recurso de revisión ante el INAI en caso de estar inconforme con la respuesta.

El referido derecho se encuentra establecido en los artículos 103 al 116 de la LGPDPSO, los cuales disponen que el titular, por sí mismo o a través de su representante, podrán interponer un recurso de revisión ante el INAI o la Unidad de Transparencia del responsable que haya conocido de la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO, dentro de un plazo que no podrá exceder de quince días contados a partir del siguiente a la fecha de la notificación de la respuesta.

En caso de que el titular tenga alguna duda respecto al procedimiento para el ejercicio de los derechos ARCO, 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, enviar un correo electrónico a la siguiente dirección unidad.transparencia@ift.org.mx o comunicarse al teléfono 55 5015 4000, extensión 4688.

IX. Mecanismos, medios y procedimientos para ejercer el derecho de portabilidad de datos personales ante el IFT.

Respecto al derecho a la portabilidad de datos personales, se informa que ninguna de las categorías y/o datos personales recabados es técnicamente portable, al no actualizar los supuestos a los que hace referencia el artículo 8 de los Lineamientos de Portabilidad¹.

X. El domicilio de la Unidad de Transparencia del IFT.

La Unidad de Transparencia del IFT se encuentra ubicada en Avenida Insurgentes Sur #1143 (Edificio Sede), Piso 8, Colonia Nochebuena, Demarcación Territorial Benito Juárez, Código Postal 03720, Ciudad de México, y cuenta con un módulo de atención al público en la planta baja del edificio, con un horario laboral de 9:00 a 18:30 horas, de lunes a jueves, y viernes de 9:00 a 15:00 horas, número telefónico 55 5015 4000, extensión 4688.

XI. Los medios a través de los cuales el responsable comunicará a los titulares los cambios al aviso de privacidad.

Todo cambio al Aviso de Privacidad será comunicado a los titulares de datos personales en el micrositio denominado "Avisos de privacidad de los portales pertenecientes al Instituto Federal de Telecomunicaciones", disponible en la dirección electrónica: <http://www.ift.org.mx/avisos-de-privacidad>

¹ Disponibles en el vínculo electrónico: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5512847&fecha=12/02/2018

Última actualización: (27/01/2020)

II. Marco de referencia

El 6 de marzo de 2014, el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el “**Instituto**”) determinó como Agente Económico Preponderante en el Sector de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el “**AEPT**”) al grupo de interés económico del que forman parte AMÉRICA MÓVIL S.A.B. DE C.V., TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A.B. DE C.V., TELÉFONOS DEL NOROESTE, S.A. DE C.V., RADIOMÓVIL DIPSA, S.A.B. DE C.V., GRUPO CARSO, S.A.B. DE C.V., Y GRUPO FINANCIERO INBURSA, S.A.B. DE C.V. y le impuso medidas de regulación asimétrica descritas en cinco anexos. Dichas medidas, entre otras cosas, mandan obligaciones del AEPT respecto a la provisión de servicios mayoristas regulados (en lo sucesivo, los “**SMR**”) de desagregación, enlaces dedicados, compartición de infraestructura pasiva fija y móvil, interconexión fija y móvil, comercialización y reventa de servicios a operadores móviles virtuales y usuario visitante.

En la referida resolución se estableció que el Instituto realizará una evaluación del impacto de las medidas en términos de competencia cada dos años a efecto de suprimir, modificar o adicionar medidas.

En tal sentido, el 27 de febrero de 2017, se emitió la “Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de Telecomunicaciones mediante Resolución de fecha 6 de marzo de 2014, aprobada mediante Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76”² (en lo sucesivo, la “**Primera Resolución Bienal**”).

En las medidas Sexagésima Cuarta del Anexo 1, Sexagésima Séptima del Anexo 2 y Cuadragésima Novena del Anexo 3 de la Primera Resolución Bienal se estableció la realización de pruebas de replicabilidad económica en los siguientes términos:

- “A efecto de garantizar que las tarifas al público de servicios móviles puedan ser replicables por los Operadores Móviles Virtuales, cuyo servicio esté activo al amparo de la Oferta de Referencia del Servicio Mayorista de Comercialización o Reventa de Servicios, dadas las tarifas de los servicios mayoristas regulados, el Instituto validará de manera ex post la replicabilidad económica de las mismas con base en la metodología, términos y condiciones que establezca el Instituto.”
- “A efecto de garantizar que las tarifas al público de servicios fijos puedan ser replicables, dadas las tarifas de los servicios mayoristas regulados, las tarifas minoristas del Agente Económico Preponderante estarán sujetas a una prueba de replicabilidad económica. Para tal efecto, el Instituto podrá validar la replicabilidad de las tarifas de manera ex ante o ex post a la comercialización

²Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119 disponible en:
http://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliga/pitfext270217119verpub_2.pdf

de los servicios asociados a las mismas, con base en la metodología, términos y condiciones que establezca el Instituto."

Derivado de lo anterior, el Pleno del Instituto emitió los Acuerdos P/IFT/120917/548 y P/IFT/120917/549 (en los sucesivo, los "Acuerdos de Replicabilidad Económica"³) mediante los cuales se establecieron las metodologías, términos y condiciones para llevar a cabo las pruebas de replicabilidad económica en consistencia con lo establecido en los Anexos 1, 2 y 3 de la Primera Resolución Bienal.

Por lo que hace a la **prueba de replicabilidad económica de servicios móviles**, se determinó su implementación de forma ex post con una periodicidad trimestral, en la cual se adoptó el enfoque de nivel de eficiencia SEO⁴ para la estimación de los costos aguas abajo, así como un estándar de costos LRIC+⁵, con la posibilidad de emplear un enfoque FAC⁶ en caso de no contar con información de costos LRIC+. Asimismo, se determinó implementar un enfoque combinado de pruebas a nivel de carteras sobre los segmentos prepago y pospago, incluyendo los servicios de voz, banda ancha y SMS en su conjunto, así como pruebas individuales para las ofertas insignia dentro de cada segmento, en términos del número de usuarios y volumen de ingresos. Por otra parte, se determinó incluir todas las ofertas empresariales estandarizadas en la cartera de productos, de manera conjunta, considerando los servicios mayoristas establecidos en la oferta de referencia para comercialización o reventa por parte de los OMV. Respecto al tratamiento de las promociones, se determinó que la prueba considere todos los ingresos, costos y descuentos derivados de las promociones, mientras que para la evaluación de la rentabilidad se determinó un enfoque periodo a periodo, de manera trimestral, para la evaluación de la rentabilidad de la oferta comercial móvil. Finalmente, se definió tratar las ofertas de forma empaquetada, centrándose en el precio conjunto de la oferta (voz, datos y SMS).

Por otra parte, se establecieron **pruebas de replicabilidad económica de servicios fijos** para los segmentos de **telefonía fija, enlaces dedicados y banda ancha**, en las cuales se observan las siguientes características:

Telefonía fija:

- Implementación: ex post semestral
- Nivel de eficiencia: EEO⁷
- Nivel de agregación: por cartera de productos
- Estándar de costos: LRIC+ o FAC

³ Disponibles en:

Servicios móviles

<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/politica-regulatoria/pift120917548.pdf>

Servicios fijos

http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/politica-regulatoria/pift120917549_1.pdf

⁴ "Operador Similmente Eficiente", del acrónimo en inglés "Similarly Efficient Operator".

⁵ Derivado del estándar de "Costos Incrementales de Largo Plazo" ("Long Run Incremental Costs", del acrónimo en inglés "LRIC"), el estándar LRIC+ refiere a "LRIC más un margen para recuperar costos compartidos y comunes".

⁶ "Costos Completamente Distribuidos", del acrónimo en inglés "Fully Allocated Costs".

⁷ Los de la empresa regulada o enfoque de operador igualmente eficiente, del acrónimo en inglés "Equally Efficient Operator".

- Tratamiento del segmento empresarial: son incluidas las ofertas empresariales estandarizadas
- Servicios mayoristas: servicio de reventa de voz
- Precio de los insumos mayoristas: precios no recurrentes de oferta de referencia e ingresos promedio del servicio de reventa de voz
- Tratamiento de las promociones: incluidas en el análisis
- Evaluación de la rentabilidad: periodo a periodo

Enlaces dedicados:

- Implementación: ex post semestral
- Nivel de eficiencia: EEO⁸
- Nivel de agregación: cartera distinguida entre enlaces locales, entre localidades e internacionales
- Estándar de costos: LRIC+ o FAC
- Tratamiento del segmento empresarial: son incluidas las ofertas empresariales estandarizadas
- Servicios mayoristas: servicios de enlaces dedicados locales, entre localidades y de larga distancia internacional
- Precio de los insumos mayoristas: precios de la oferta de referencia
- Tratamiento de las promociones: incluidas en el análisis
- Evaluación de la rentabilidad: periodo a periodo

Banda ancha:

- Implementación: ex ante por oferta y ex post semestral por cartera
- Nivel de eficiencia: SEO
- Nivel de agregación: ex ante por oferta y ex post por cartera de productos
- Estándar de costos: ex ante LRIC o FAC y ex post LRIC+ o FAC
- Tratamiento del segmento empresarial: son incluidas las ofertas empresariales estandarizadas
- Servicios mayoristas: acceso indirecto nacional, regional y local, así como acceso desagregado al bucle local compartido y total
- Precio de los insumos mayoristas: precios de la oferta de referencia
- Tratamiento de las promociones: incluidas en el análisis
- Evaluación de la rentabilidad: método de flujo de caja descontado

Asimismo, el 02 de diciembre de 2020 el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones emitió la "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

⁸ Los de la empresa regulada o enfoque de operador igualmente eficiente, del acrónimo en inglés "Equally Efficient Operator".

P/IFT/EXT/270217/119 (SEGUNDA REVISIÓN BIENAL)" (en lo sucesivo, la "Segunda Resolución Bienal de Telecomunicaciones").

En tal sentido, en la Segunda Resolución Bienal⁹ se mantuvo la obligación al Agente Económico Preponderante en el sector de Telecomunicaciones (AEPT) de dar cumplimiento a la replicabilidad económica de sus tarifas al público y se realizaron diversas modificaciones con impacto en las pruebas de replicabilidad económica: primero, se estableció una consecuencia temporal en los casos en los que el AEPT no proporcione información adecuada para realizar las pruebas; segundo, se realizaron modificaciones respecto a la posibilidad de modular remedios relacionados a la determinación de tarifas mayoristas, con lo cual podrían existir zonas geográficas con tarifas mayoristas diferenciadas; tercero, se modificó la metodología de costos para la determinación de las tarifas mayoristas del SAIB para pasar de costos evitados a costos incrementales.

Por otra parte, es importante resaltar que como parte de la Primera Resolución Bienal se mandató la separación funcional del AEPT con el fin de garantizar el acceso efectivo a la red local, así como a la infraestructura pasiva y enlaces dedicados locales asociados a dicha red, en condiciones no discriminatorias. A efecto de implementar dicha determinación, el Instituto aprobó el 27 de febrero de 2018 un Plan de Separación Funcional¹⁰ y llevó a cabo diversas actuaciones a lo largo del 2019 y 2020 a efecto de asegurar la adecuada implementación de la separación funcional. En tal sentido, las empresas mayoristas y las divisiones mayoristas publicaron sus primeras ofertas de referencia para el año 2020.

Asimismo, el 29 de diciembre del 2017 fue publicado el Acuerdo¹¹ mediante el cual se expidió la metodología de separación contable aplicable a los agentes económicos preponderantes, la cual fue modificada mediante el Acuerdo¹² publicado el 19 de diciembre del 2018 y el 07 de julio del 2020¹³. Al respecto, es necesario señalar que la información contenida en la metodología de separación contable es uno de los insumos considerados para llevar a cabo las pruebas de replicabilidad económica.

De lo anterior, se resalta que una vez que se ha determinado mantener las obligaciones relacionadas con replicabilidad económica y ante los cambios en las condiciones para la provisión de los servicios mayoristas por la separación funcional, así como las condiciones del sector, resulta necesario llevar a cabo la revisión y actualización de las

⁹Las medidas asimétricas vigentes se encuentran disponibles en los siguientes enlaces:

Anexo 1:

http://www.ift.org.mx/sites/default/files/anexo_1_medidas_2014-2017-2020_telecom.pdf

Anexo 2:

http://www.ift.org.mx/sites/default/files/anexo_2_12.pdf

Anexo 3:

http://www.ift.org.mx/sites/default/files/anexo_3_medidas_2014-2017-2020_telecom.pdf

¹⁰Disponible en: <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliga/vppift270218130.pdf>

¹¹ Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509546&fecha=29/12/2017

¹² Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5546889&fecha=19/12/2018

¹³ Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596251&fecha=07/07/2020

metodologías, términos y condiciones para llevar a cabo las pruebas de replicabilidad económica.

Ahora bien, en términos del artículo 24, fracción XVII del Estatuto Orgánico del Instituto Federal de Telecomunicaciones, la Unidad de Política Regulatoria, a través de la Dirección General de Desarrollo de las Telecomunicaciones y la Radiodifusión, tiene a su cargo el sustanciar los procedimientos relativos al seguimiento de obligaciones y medidas impuestas al agente económico preponderante o con poder sustancial en el sector de telecomunicaciones. Además, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 fracción XL de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, corresponde al Instituto formular, de considerarlo necesario para el ejercicio de sus funciones, consultas públicas no vinculatorias, en las materias de su competencia. En ese sentido, y acorde a las disposiciones Tercera fracción I y Novena de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones, se considera oportuno la realización de una consulta pública de integración a fin de recabar información, comentarios, opiniones, aportaciones u otros elementos de análisis por parte tanto de los agentes regulados como del público en general para así robustecer el proyecto de actualización de la metodología, términos y condiciones de las pruebas de replicabilidad económica.

III. Guía para el llenado del formato

Las pruebas de replicabilidad económica vigentes consideran los siguientes SMR:

- Servicio de comercialización o reventa de servicios por parte de los OMV (**Móvil**)
- Servicio de reventa de línea telefónica (**Fijo/Telefonía**)
- Servicios de acceso indirecto al bucle local, regional y nacional (**Fijo/Banda ancha**)
- Servicios de desagregación compartida de bucle local (**Fijo/Banda ancha**)
- Servicio de desagregación total del bucle local (**Fijo/Banda ancha**)
- Servicios de enlaces dedicados locales, entre localidades y de larga distancia internacional (**Fijo/Enlaces dedicados**)

Para efectos de la presente actualización, se distinguen, al menos, las siguientes 10 dimensiones principales de las pruebas de replicabilidad económica:

- Momento de aplicación
- Eficiencia
- Estándar de costos

- Nivel de agregación
- Tratamiento del segmento empresarial
- Servicios mayoristas a considerar
- Precio de los insumos mayoristas
- Tratamiento de las promociones
- Evaluación de la rentabilidad
- Tratamiento de las ofertas empaquetadas

Considerando lo anterior, se elaboró una serie de propuestas de actualizaciones para las metodologías de replicabilidad económica, las cuales se encuentran reflejadas en el documento de Excel anexo “**Propuesta de Actualización**”. Las propuestas buscan facilitar a los participantes el análisis de posibles actualizaciones que puedan resultar de utilidad para favorecer la consecución de los objetivos regulatorios en la implementación de las pruebas de replicabilidad económica, así como obtener retroalimentación específica de aquellos elementos de las pruebas de replicabilidad económica que pudieran adecuarse para prevenir estrechamiento de márgenes.

Debe resaltarse que las propuestas de actualización visibles en el archivo Excel anteriormente referido corresponden meramente a consideraciones de las distintas posibilidades de elementos a actualizar, sin que ello signifique que el Instituto se encuentre limitado a realizar las adecuaciones que resulten necesarias en las metodologías, términos y condiciones para llevar a cabo las pruebas de replicabilidad económica.

Por lo anterior, **se solicita a las personas interesadas en participar:**

- Realizar las aportaciones, comentarios y justificaciones que considere relevantes para cada indicador en las columnas de “comentarios participante” y “justificación participante” que se incluyen en las pestañas “móvil” y “fijo” del documento “**Propuesta de Actualización**”.
- Señalar los comentarios específicos relacionados con los modelos del apartado **IV. Comentarios, opiniones y aportaciones específicos sobre los modelos de las pruebas de replicabilidad con la actualización propuesta**.
- Realizar los comentarios, opiniones y aportaciones generales de su interés en el apartado **V. Comentarios, opiniones y aportaciones generales de la persona participante sobre el asunto en consulta pública**.

Finalmente, se reitera que con esta consulta pública de integración el Instituto busca allegarse de más elementos para identificar aquellas adecuaciones necesarias para la realización de las pruebas de replicabilidad económica y que estas cumplan con el propósito por el cual se mandataron. Por lo tanto, se incluye como archivo meramente informativo el “Documento descriptivo de las dimensiones (soporte)”, a partir del cual las personas interesadas en participar podrán revisar conceptos clave asociados con la materia de la consulta pública.

IV. Comentarios, opiniones y aportaciones específicos sobre los modelos de las pruebas de replicabilidad con la actualización propuesta
1. Señalar los comentarios y/u opiniones sobre el modelo de servicios móviles
Comentarios:
2. Señalar los comentarios y/u opiniones sobre el modelo de banda ancha
Comentarios:
3. Señalar los comentarios y/u opiniones sobre el modelo de enlaces
Comentarios:

Nota: añadir cuantas filas considere necesarias.

V. Comentarios, opiniones y aportaciones generales de la persona participante sobre el asunto en consulta pública
Se adjunta documento de respuesta a 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, 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 actualización de las metodologías, términos y condiciones para llevar a cabo las pruebas de replicabilidad económica”

Telefónica México

21 de febrero de 2022

Índice

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. POSTURA GENERAL DE TELEFÓNICA SOBRE LA OBLIGACIÓN DE REPLICABILIDAD ECONÓMICA	4
3. SITUACIÓN DEL MERCADO MÓVIL Y EVOLUCIÓN.....	9
4. LA PRUEBA DE REPLICABILIDAD ECONÓMICA MÓVIL NO ESTÁ AJUSTADA A LOS PROBLEMAS ACTUALES Y PROSPECTIVOS	14
5. LA PRUEBA ACTUAL NO DESINCENTIVA COMPORTAMIENTOS QUE DAÑAN A LA COMPETENCIA.....	23
6. PROBLEMAS CON LA REPLICABILIDAD ECONÓMICA SERVICIOS FIJOS Y PROYECTOS EMPRESARIALES Y GUBERNAMENTALES.....	31
6.1 Servicios fijos	31
6.2 Proyectos gubernamentales.....	32
7. ANÁLISIS DE LA CONSULTA PÚBLICA Y PROPUESTA DE TELEFÓNICA	37
7.1 Replicabilidad económica móvil	37
7.2 Replicabilidad económica servicios fijos	40
7.3 Replicabilidad económica segmento empresarial y gubernamental	43
ANEXO A: ANÁLISIS [REDACTADO]	44
ANEXO B: DAÑO MERCADO FALTA DE REPLICABILIDAD ECONÓMICA PRUEBA ACTUAL	69
ANEXO C: REPLICABILIDAD ECONÓMICA INTERNET FIJO INALÁMBRICO	76

1. INTRODUCCIÓN

Desde Pegaso PCS S.A. de C.V (en adelante, “**Telefónica**”) agradecemos al Instituto Federal de Telecomunicaciones (“**Instituto**” o “**IFT**”) la oportunidad de someter a consulta pública las “Propuestas de actualización de las metodologías, términos y condiciones para llevar a cabo las pruebas de replicabilidad económica”.

Desde Telefónica venimos señalando desde hace tiempo la importancia de la obligación de replicabilidad económica, de su adecuado diseño para afrontar los problemas de cada mercado y de su implementación efectiva para conseguir los objetivos que tiene planteados. Sin embargo y como hemos expuesto en numerosas ocasiones y expondremos en esta respuesta, la obligación de replicabilidad económica, especialmente en el mercado móvil, no estaría cumpliéndose de manera efectiva y no estaría permitiendo a los competidores del AEP (tanto operadores de red como OMV) competir en igualdad de condiciones con el AEP. La reconcentración del mercado móvil a favor del AEP es una consecuencia de la falta de efectividad de esta obligación asimétrica.

Además del mercado móvil, donde esta falta de efectividad sería más acusada y las consecuencias para la competencia más graves, las metodologías y pruebas de replicabilidad económica para los distintos servicios fijos también muestran problemas para garantizar la efectividad de la obligación y que los operadores alternativos puedan competir con el AEP en igualdad de condiciones a partir del uso de su oferta mayorista.

Desde Telefónica valoramos que el Instituto presente a consulta pública una actualización de las metodologías de las distintas pruebas de replicabilidad económica. Creemos que son necesarias una serie de modificaciones relevantes para solventar los problemas de fondo existentes, así como las deficiencias para una implementación efectiva que el transcurso del tiempo desde la implantación de la obligación ha ido mostrando.

En el presente documento mostraremos la posición de Telefónica respecto a la obligación de replicabilidad económica, cuales serían los principales problemas que la industria identifica y, finalmente, una propuesta orientada a resolver los problemas existentes, con el foco especialmente en el mercado móvil, que es el mercado más concentrado, con mayores problemas competitivos y con el AEP reconcentrándose.

2. POSTURA GENERAL DE TELEFÓNICA SOBRE LA OBLIGACIÓN DE REPLICABILIDAD ECONÓMICA

Desde Telefónica mantenemos nuestra postura general respecto al conjunto de las obligaciones de replicabilidad económica que tiene impuestas el AEP, tanto en el ámbito de los servicios móviles como en el de los servicios fijos. Postura que hemos mantenido a lo largo de los años, lo que puede comprobarse en nuestras respuestas a las consultas públicas de las Ofertas de Referencia de OMV¹, Usuario Visitante², Enlaces Dedicados³, OREDA⁴, en nuestra respuesta a la consulta pública sobre la Revisión bienal de las medidas de preponderancia⁵ así como en la primera consulta pública de las metodologías y pruebas de replicabilidad económica⁶. Nuestra postura general se resume a continuación:

El conjunto de las obligaciones de replicabilidad económica no está siendo efectiva y no están disuadiendo al AEP de continuar con su comportamiento anticompetitivo en los precios de sus productos en relación con los precios mayoristas de los servicios que ofrece a los CS.

Como ocurre con otras medidas asimétricas de preponderancia y como venimos manifestando desde hace tiempo, el AEP no está cumpliendo de manera efectiva sus

¹ Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública sobre las "Propuestas de Ofertas de Referencia de los Servicios Mayoristas de Usuario Visitante; de Reventa de Servicios; de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura presentadas por el AEP en el Sector de las Telecomunicaciones". IFT Septiembre 2019. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/formatoparaparticiparenconsultauvyomvpegasopcscompleto.pdf>

² Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública sobre las Propuestas de Ofertas de Referencia de los Servicios Mayoristas de Usuario Visitante; de Reventa de Servicios; de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura presentadas por el AEP en el sector de las telecomunicaciones. IFT Septiembre 2021. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/3formato-consulta-publica-usuario-visita-070921.pdf>

³ Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública sobre las Propuestas de Ofertas de Referencia de Compartición de Infraestructura y Enlaces Dedicados presentadas por Teléfonos de México, Teléfonos del Noroeste, Red Nacional Última Milla, y Red Última Milla del Noroeste. IFT Septiembre 2021. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/7formato-consulta-publica-ore-orci-070921.pdf>

⁴ Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública sobre las Propuestas de Ofertas de Referencia de Desagregación presentadas por Teléfonos de México, Teléfonos del Noroeste, Red Nacional Última Milla, y Red Última Milla del Noroeste. IFT Septiembre 2020. http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica_4.pdf

⁵ Respuesta de Telefónica a la Consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de Telecomunicaciones. IFT Mayo 2019. http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica_3.pdf

⁶ Respuesta de Telefónica a la Consulta pública sobre la "Metodología de Replicabilidad Económica aplicable a los Servicios del Agente Económico Preponderante en Telecomunicaciones". IFT Julio 2017. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/pegasopcs.pdf>

obligaciones (sin menoscabo de que puedan existir incumplimientos) y estas no atajan ni resuelven los objetivos y problemas para los que fueron diseñadas. Algo que, como también hemos venido señalando, debería ser el propio Instituto el que vele por ese cumplimiento efectivo y no tan solo formal, mediante una supervisión estricta de las obligaciones, ajuste de las mismas según vayan siendo implementadas y observando su impacto (lo que requiere proactividad por parte del Instituto), con sanciones disuasorias y verificación de una serie de cumplimientos de hitos asociados a las medidas para así comprobar el grado de ajuste de éstas a las fallas de mercado existentes en cada momento.

Concretamente respecto a la obligación de replicabilidad económica en el ámbito móvil, una vez transcurridos no menos de 4 años desde su implantación, desde Telefónica señalamos a continuación los dos principales problemas que se estarían dando respecto a esta obligación:

1. Desde el principio, sostenemos que la obligación no fue bien diseñada para atender los problemas específicos del mercado móvil, la muy alta concentración a favor del AEP, los muy elevados costos de cambio de los clientes y las tácticas comerciales que lleva a cabo el AEP que consiguen neutralizar los intentos de los competidores para mantenerse o crecer. Fundamentalmente, resulta demasiado alto el nivel de agregación de la prueba de replicabilidad económica (por cartera de clientes y por ofertas insignia pero agregando la totalidad de los ingresos y costos de todos los clientes de cada cartera u oferta), y que sea sólo ex post, estarían impidiendo observar las prácticas de precios del AEP en ofertas específicas, en retención y/o captación de clientes, que no serían replicables económicamente, pero que la prueba no puede identificar (por quedar diluidos en el elevado nivel de agregación) y que son las prácticas que están condicionando de manera principal la dinámica del mercado y permitiendo al AEP su reconcentración en el mercado móvil. Si esto ya parecía evidente que ocurriría en 2017 cuando se estableció la medida y desde la industria se manifestaron estas deficiencias, el transcurrir del tiempo y la implementación de la medida no han hecho sino confirmar la falta de adecuación de la misma a la realidad del mercado móvil en México, un mercado altamente concentrado, donde la obligación actual no ha podido impedir una mayor reconcentración a favor del AEP **y donde la falta de replicabilidad económica no sólo ha podido producir un daño directo a los CS (OMV) usuarios del servicio mayorista del AEP, sino un daño al conjunto del mercado y los agentes que en él intervienen**, ante unas prácticas que erosionan la competencia y no tienen consecuencias para el AEP. Con las numerosas evidencias existentes en todo este tiempo que desde la industria se ha hecho llegar al Instituto, con el propio reconocimiento por parte del Instituto en su última resolución bienal sobre la efectividad de las medidas de preponderancia de la falta de competencia en el mercado de OMVs, los continuos incumplimientos de la prueba de replicabilidad económica actual (ver punto siguiente), la muy alta concentración del mercado móvil y la falta de replicabilidad económica a partir del servicio de Usuario Visitante (con tarifas similares a las de OMV), resulta sorprendente que la medida de replicabilidad

económica en el ámbito móvil no haya sido modificada y reforzada en la última revisión bienal de las medidas.

2. Incluso con la prueba ex post actual, con las limitaciones que tiene por diseño para ajustarse a los problemas del mercado móvil e identificar las prácticas del AEP que están condicionando la dinámica del mercado, está resultando evidente que el AEP está llevando a cabo prácticas que dañan a la competencia, no pasando la prueba de manera reiterada y ajustando las tarifas a posteriori para cumplir formalmente con su obligación, pero no con el fondo y objetivo de dicha obligación. Esta reiteración por parte del AEP - que se puede constatar en los informes publicados por el Instituto- debería haber desencadenado acciones más contundentes y proactivas por parte del Instituto para identificar el fondo de la situación, las prácticas anticompetitivas que subyacen en ese comportamiento reiterado y el daño que estaría provocando al mercado. De hecho, resulta sorprendente que, de los cuatro años en los que la obligación ha estado vigente, el AEP no ha pasado la prueba en la mayoría de los trimestres y únicamente ha sido acreditada retrospectivamente por el Instituto (concretamente sólo ha habido 5 trimestres con las pruebas superadas de un total de 15 trimestres con informes de resultados). Adicionalmente, durante los años 2020 y 2021 no se emitió ningún informe y sólo en el 2022 en fechas muy recientes y dentro del periodo de esta consulta pública, el Instituto ha publicado los informes de esos dos años (hasta el 3T2021). Si bien la pandemia podría explicar un cierto retraso en la publicación de los resultados en el primer o segundo trimestre del 2020, cuando ciertas actividades quedaron suspendidas, no podría justificar el retraso de dos años en su presentación, con daños al mercado y a los OMV durante ese periodo, como mostraremos, que el retraso injustificado en la realización de la prueba ha contribuido a aumentar. Desde Telefónica también queremos manifestar que, en un primer momento, pensamos que la prueba ex post no llegaría a mostrar falta de replicabilidad económica, dado el elevado grado de agregación, y que el AEP utilizaría dicho grado de agregación para diluir una falta de replicabilidad económica en determinadas ofertas y para determinados colectivos o para determinadas actuaciones de retención y captación. Sin embargo, el hecho de que sí se esté observando una práctica generalizada de falta de replicabilidad económica reiterada a nivel agregado , muestra tanto una total falta de desincentivo para que el AEP incurra en esta práctica como la evidencia de que, para ofertas concretas y promociones específicas a determinados clientes, la falta de replicabilidad económica estará siendo manifiesta y es lo que finalmente inclinaría la balanza a favor del AEP en la ganancia neta de clientes móviles, y por lo tanto en su reconcentración, algo que creemos que es innegable y el Instituto no puede sino confirmar.

Aunque hemos puesto de manifiesto estos dos grandes problemas en numerosas ocasiones, ampliaremos en nuestra respuesta estos dos problemas principales de la obligación de replicabilidad económica móvil.

Por otro lado, y respecto a la última resolución sobre la efectividad de las medidas asimétricas⁷ por parte del Instituto, y en línea con lo ya adelantado en los puntos anteriores, consideramos que el Instituto debió de haber ajustado la prueba de replicabilidad económica móvil a las condiciones del mercado, que se está reconcentrando, a la falta de efectividad de las medidas tal y como estaban diseñadas hasta entonces, que el propio Instituto reconoce a lo largo del extenso informe que acompaña la última revisión bienal.

El Instituto reconoce que las medidas han tenido un bajo impacto para incentivar la entrada y expansión de los competidores del AEPT a partir del servicio mayorista de OMV (se verá más adelante la referencia); donde una replicabilidad económica estricta y bien ajustada sería una de las medidas fundamentales para conseguir este fin. El Instituto también señala que el servicio de Usuario Visitante ha tenido un alcance limitado precisamente señalando la falta de replicabilidad económica; asimismo señalando que los grandes retrasos en la entrega de información y falta de información confiable por parte del AEP para llevar a cabo la prueba de replicabilidad económica, sopesando el Instituto dar la prueba por no acreditada en tales casos pero finalmente añadiendo la medida de suspender la comercialización de los planes del AEP hasta solventar la entrega de información.

Es por ello sorprendente que una de las medidas que, como muestra la experiencia internacional, mayor impacto pueden tener en corregir las fallas relevantes en un mercado altamente concentrado, no haya sido revisada y ajustada en la última revisión bienal del Instituto, a la luz de todas las evidencias de que no está siendo efectiva y no consigue disciplinar al AEP. Como detallaremos en las siguientes secciones, y con mayor razón a cuando lo propusimos en el 2017, dada la evolución que ha tenido el mercado desde entonces, la prueba debería haber sido reforzada con una prueba *ex ante* (prelanzamiento) además de la prueba *ex post* actual, oferta por oferta con perspectiva de cliente considerando las promociones más agresivas, e incluyendo el servicio de Usuario Visitante dentro de la prueba.

Con todo, desde Telefónica sí reconocemos la importancia de la nueva medida añadida con relación a la separación entre los contratos del servicio y del terminal para los clientes del AEP transcurridos 6 meses (medida Cuadragésimo-novena del Anexo 1). Como hemos señalado también en numerosas ocasiones, la falta de replicabilidad económica es aún más grave cuando se consideraba el terminal y las fuertes subvenciones que reciben los clientes por el terminal atado al servicio asociadas a la permanencia. Además de una evidente falta de replicabilidad económica que la prueba actual no está detectando, estas prácticas son presuntamente una práctica anticompetitiva de estrechamiento de márgenes con una gran afectación en el mercado. Esperamos desde Telefónica que esta nueva medida añadida en la reciente revisión bienal pueda poner fin a estas prácticas asociadas al terminal móvil llevadas a cabo por el AEP. Sin embargo, hoy en día, el AEP sigue subvencionando agresivamente los terminales, condicionando

⁷ 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

dicha subvención a la permanencia del cliente, lo que de facto y de momento, está anulando la efectividad de la nueva medida Cuadragésimo-novena.

Por otro lado, desde Telefónica hemos señalado la falta de replicabilidad económica para los servicios del ámbito fijo y que las pruebas actuales no estarían detectando.

El problema principal en los servicios mayoristas de Enlaces Dedicados y de Compartición de Infraestructura es el de los proyectos/trabajos especiales. La cuantía de dichos proyectos especiales encarece enormemente el costo final del servicio. Los CS tienen que repercutirlo a sus clientes en el precio, pero la evidencia es que el AEP no se repercute dichos proyectos en la misma cantidad y cuantía, por lo que finalmente no son replicables económicamente si se considerara el monto y proporción de dichos proyectos especiales. La prueba actual no los estaría considerando.

El Instituto ha sido consciente de este problema con los proyectos/trabajos especiales y ha añadido nuevas medidas asimétricas para controlar estos proyectos especiales, pero en tanto no se incorporen a la prueba de replicabilidad económica, seguirán pasando inadvertidos y produciéndose un daño relevante en el mercado, pues los CS no estarán compitiendo en igualdad de condiciones con el AEP.

Adicionalmente, desde Telefónica hemos señalado la evidente falta de replicabilidad económica en las ofertas empresariales y gubernamentales del AEP (en todo tipo de servicios, fijos y móviles). Este tipo de ofertas no están siendo consideradas en la prueba de replicabilidad económica (únicamente las estandarizadas). Sin embargo, desde Telefónica y desde la industria se ha venido señalando y probando dicha falta de replicabilidad en proyectos concretos (Ciudad Segura, SCT – Servicios Internet alta capacidad y otros), con lo que el Instituto debería al menos haber abierto de oficio una investigación para revisar dicha presunta falta de replicabilidad económica. El mercado de empresas y gubernamental está también fuertemente concentrado a favor del AEP y sus prácticas anticompetitivas en dicho ámbito no estarían siendo consideradas por la prueba actual ni vigiladas por el Instituto, siendo importante recordar además que en 2020 la Unidad de Competencia Económica emitió un dictamen⁸ en el que puntuó una serie de irregularidades y deficiencias en los procesos de adjudicación de contratos al AEP y señaló como estas prácticas afectan la competencia al excluir de facto a los demás competidores.

En las secciones siguientes ampliamos estos aspectos.

⁸ IFT. 2020. Análisis de Compras Públicas en el Sector de Telecomunicaciones en México.

3. SITUACIÓN DEL MERCADO MÓVIL Y EVOLUCIÓN

De manera resumida y para sustentar las afirmaciones relativas a la reconcentración del mercado móvil y las dificultades de los competidores del AEP para sostener en el tiempo unas tarifas que no son replicables económicamente, mostramos a continuación un análisis de la evolución y situación de la preponderancia del mercado móvil en México.

En efecto, el mercado móvil (telefonía y acceso a Internet móvil) no sólo no se ha reducido la dominancia del AEP, sino que se ha reconcentrado.

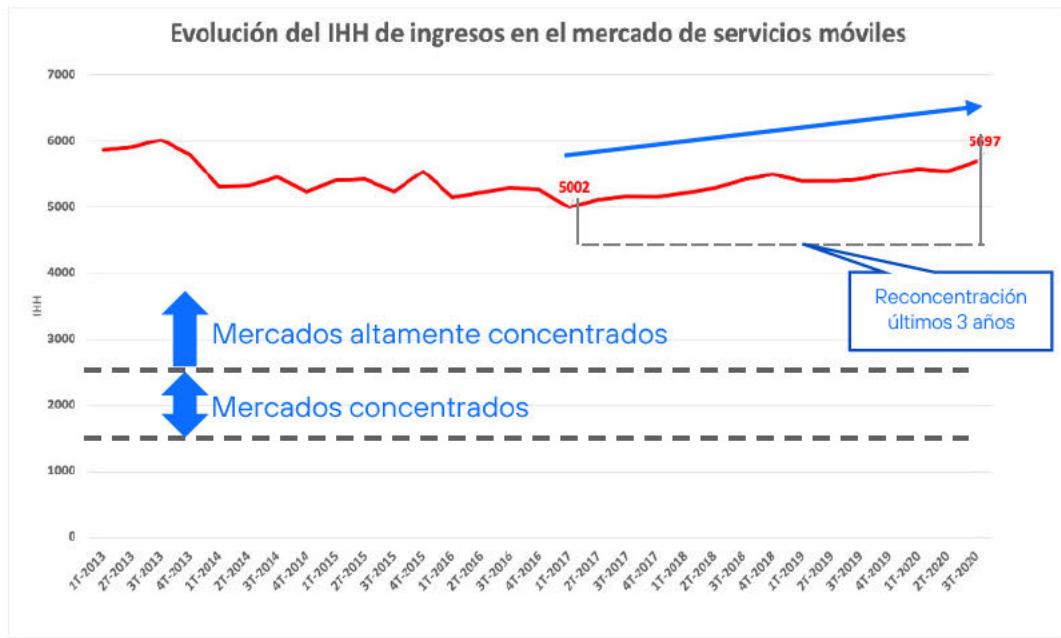


Figura 1. Evolución del índice IHH por ingresos móvil trimestral (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT)

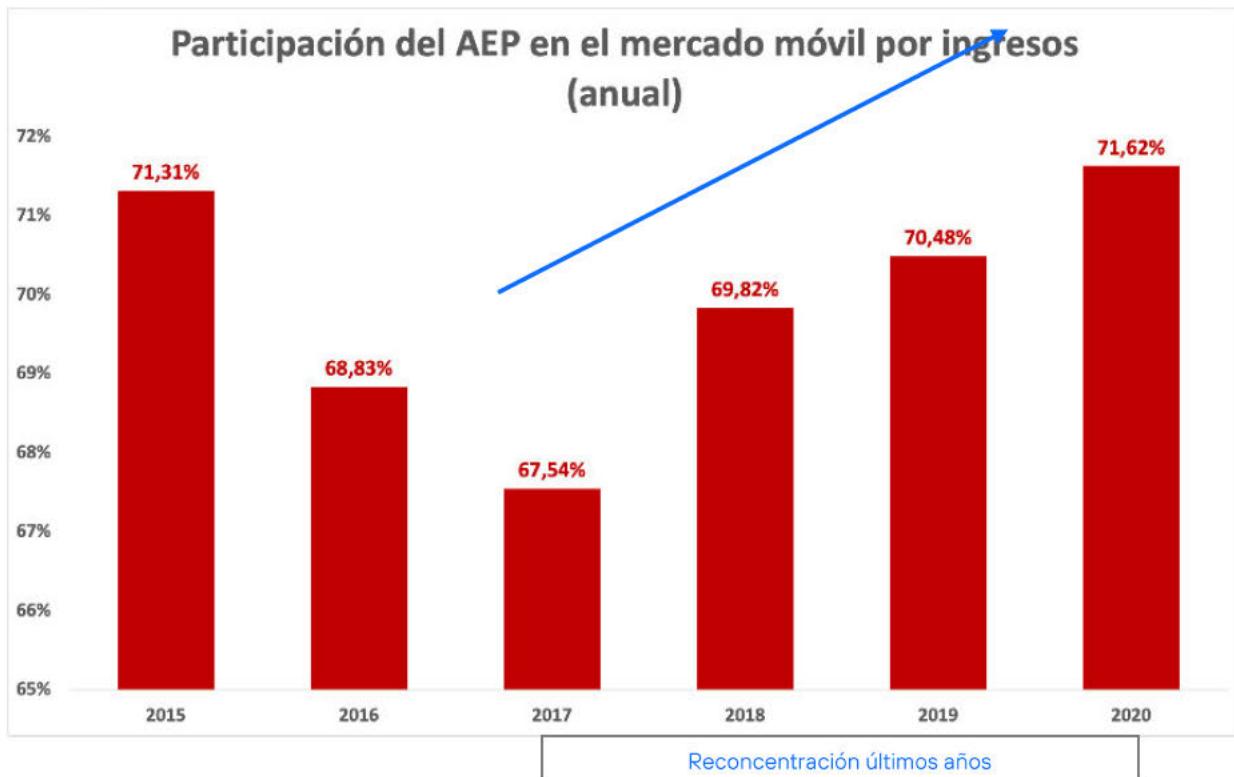


Figura 2. Evolución anual de la participación por ingresos en el mercado móvil del AEP 2015-2020 (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT)

Como hemos reiterado en numerosas ocasiones, el AEP está utilizando su fortaleza tanto en estos mercados móviles como a nivel sectorial para reconcentrarse en los mercados móviles, y lo está haciendo de manera clara y acercándose a los niveles previos a la reforma constitucional, algo que debería desencadenar acciones más contundentes por parte del Instituto para endurecer las obligaciones.

Los competidores del AEP en el mercado móvil invierten más que el AEP tanto en términos absolutos como en términos relativos, pero, pese a ello, no consiguen arrebatar participación del mercado al AEP.

Inversión mercado móvil 2015-2020

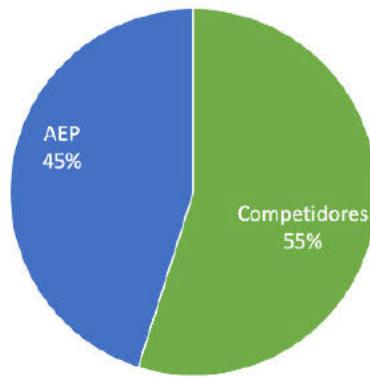


Figura 3. Inversión operadores móviles en el periodo 2015-2020 (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT)

Está bien asentado en la industria que el ratio entre Capex e ingresos de largo plazo se sitúa en torno al 17%^{9,10}. Mientras que los competidores del AEP en el mercado móvil en México estarían en dicho valor, el AEP quedaría muy alejado del mismo.

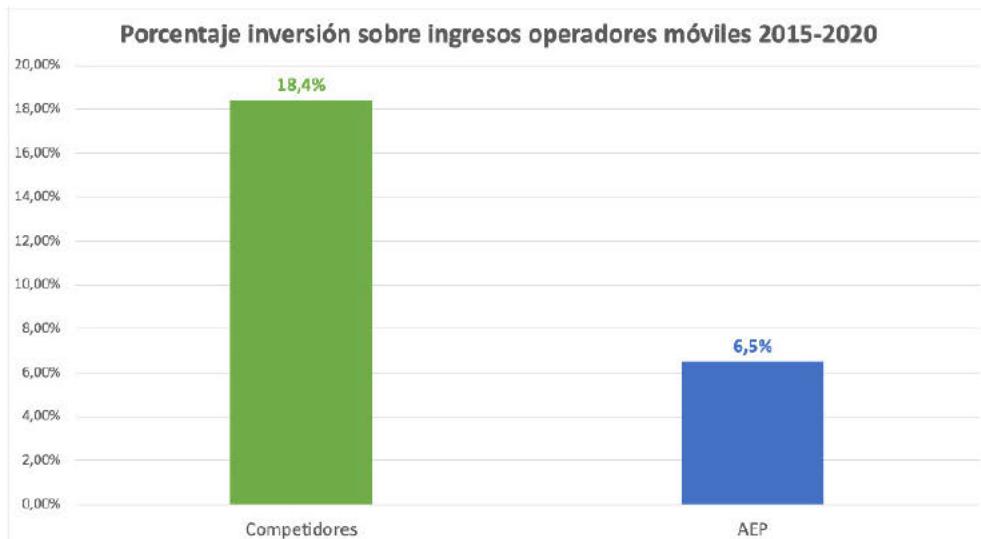


Figura 4. Inversión operadores en relación con sus ingresos en el mercado de servicios móviles en el periodo 2015-2020 (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT)

⁹ ETNO. Diciembre 2017. European telecoms: 5G and fibre efforts grow, but the EU investment boom is still to come. <https://etno.eu/news/8-news/397-european-telecoms-5g-and-fibre-efforts-grow-but-the-eu-investment-boom-is-still-to-come.html> "European telcos have enhanced their investment efforts for the past 6 years, with the Capital Expenditure (CapEx)/Revenue ratio reaching **17.7%** in 2016."

¹⁰ Businesswire. Febrero 2021. Telecommunications Network Operators Market Review. <https://www.businesswire.com/news/home/20200221005137/en/Telecommunications-Network-Operators-Market-Review-Q3-2019---Revenue-CAPEX-and-Headcount-for-131-TNOs---ResearchAndMarkets.com> "the industry's long-term CAPEX to revenue ratio (capital intensity) is in the **16-17% range**, on average (16.5% in 3Q19, annualized)."

Por otro lado, las cuentas de resultados de los operadores no preponderantes están fuertemente comprometidas, lo que pone en riesgo su viabilidad en el largo plazo.

El AEP es el operador en el mercado móvil con mayores márgenes, por encima del 30% sobre sus ingresos de manera sostenida desde 2014 y aumentando notablemente en los últimos años. Por el contrario, los márgenes de los operadores móviles no preponderantes están notablemente por debajo de unos niveles razonables y comprometen la viabilidad en el largo plazo.

Las gráficas a continuación muestran esta situación:

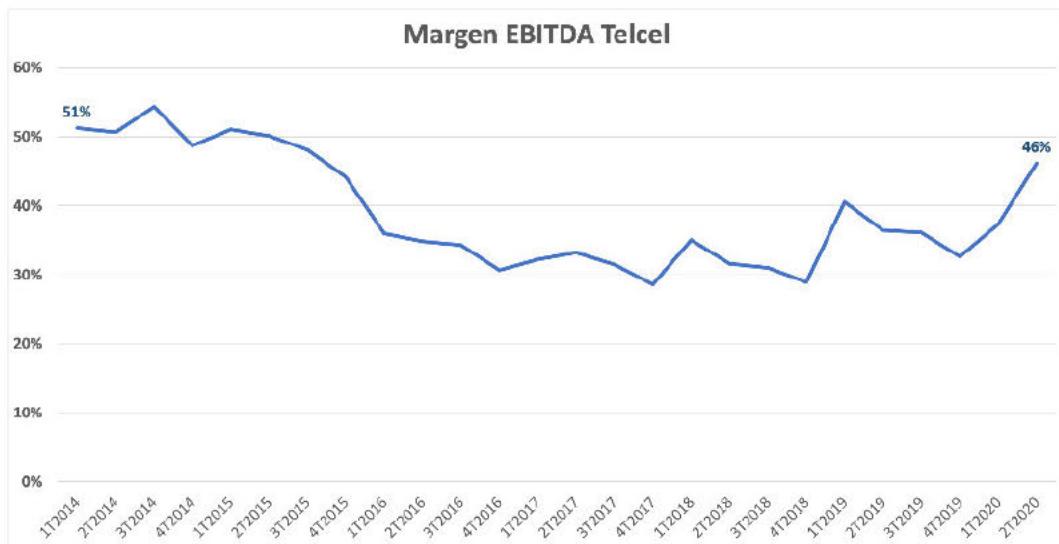


Figura 5. Margen sobre ingresos del AEP (sólo mercado móvil en México)
(Fuente: Elaboración propia a partir de informes trimestrales de los operadores)

El AEP presenta unos márgenes muy notables que mejoran en los últimos trimestres a unos niveles similares a los que tenía previo a la reforma constitucional, la LFTyR y las medidas asimétricas, mientras que el margen agregado de los operadores móviles no preponderantes es negativo desde el 2016.

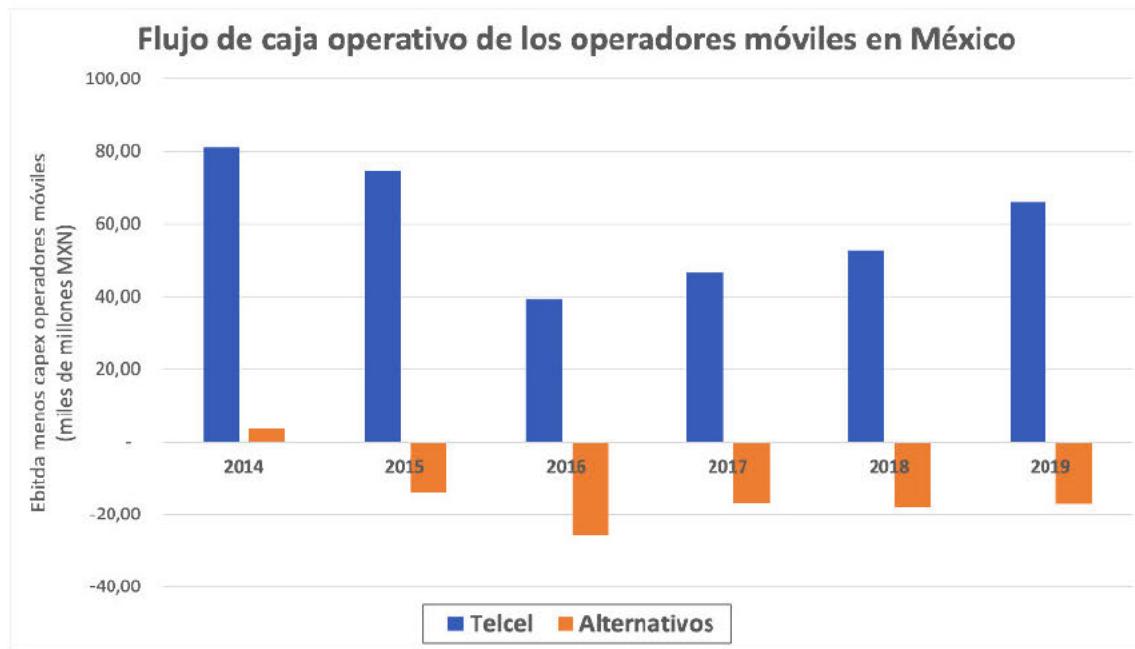


Figura 6. Flujo de caja operativo operadores móviles (Fuente: Elaboración propia a partir de reportes de los operadores)

En el mercado de los servicios móviles, dada su muy alta concentración y fallas competitivas, donde no hay contrapesos efectivos a la dominancia, el AEP invierte menos sin ninguna consecuencia y obtiene elevadas rentabilidades.

Tiene amplio margen para lanzar ofertas no replicables al mercado enfocadas selectivamente, sin ningún impacto para su cuenta de resultados, pero con gran impacto para el resto de los competidores que pretendan igualar sus planes. Su elevada participación y ventaja competitiva le permiten mantenerse o incrementar su participación de mercado, con bajas inversiones, y lanzando al mercado ofertas y planes que no son replicables económicamente para el resto de los competidores, sin apenas afectación a su cuenta de resultados. No sólo el AEP no permite a los OMV usuarios del servicio mayorista del AEP replicar económicamente sus planes, tampoco permite al resto de los competidores hacerlo, pues no logran obtener el mínimo de escala necesaria para igualar o al menos acercarse a sus niveles de eficiencia.

Y los datos muestran que los competidores del AEP hacen todo lo que está en su mano para lograrlo. Invierten más, tratan de igualar o mejorar sus precios a pesar del costo que ello supone, lo que se muestra en su cuenta de resultados a lo largo del tiempo, pero las estrategias y prácticas del AEP, especialmente las relativas a precios y replicabilidad económica, neutralizan estos esfuerzos, el AEP se reconcentra, y, a la larga, daña al mercado en su conjunto y finalmente a los consumidores.

La tendencia actual, si no hay cambios relevantes, es que el AEP en el mercado móvil continúe reconcentrándose.

4. LA PRUEBA DE REPLICABILIDAD ECONÓMICA MÓVIL NO ESTÁ AJUSTADA A LOS PROBLEMAS ACTUALES Y PROSPECTIVOS

En efecto y como se ha señalado, creemos que la última revisión bienal de las medidas de preponderancia hubiera sido la ocasión para que el Instituto explícitamente modificara la medida Sexagésimo-cuarta del Anexo 1 para adecuarla tanto a la situación del mercado actual, la evolución reciente del mismo y la prospectiva de muy alta concentración y reconcentración del mercado. Y en consonancia con la falta de efectividad que el mismo Instituto estaría reconociendo para el uso y alcance de los principales servicios mayoristas de dicho mercado (OMV, Usuario Visitante, Acceso a Infraestructura pasiva móvil).

En nuestra respuesta a la consulta pública inicial sobre las metodologías de replicabilidad económica del 2017¹¹ indicábamos el tipo de prueba y parámetros que mejor se ajustarían a la situación excepcional de concentración del mercado móvil en México. Puede verse el detalle en dicho documento, donde resultábamos como de crucial importancia una prueba ex ante oferta por oferta con perspectiva de cliente, además de la prueba ex post. Que es el tipo de prueba que se implanta en mercados muy altamente concentrados, con independencia de que sean mercados fijos o mercados móviles, tal y como demostramos también en nuestra respuesta a la consulta pública sobre la Revisión bienal de las medidas de preponderancia¹².

En nuestra respuesta a la consulta pública sobre la Revisión bienal de las medidas de preponderancia¹³ mostramos el ejemplo de Noruega, que tiene un mercado móvil muy altamente concentrado, similar al de México, donde rige la regulación europea, y donde el regulador Nkom fue endureciendo la prueba de replicabilidad móvil según constataba que no se producían mejoras en el mercado. Así como el caso de España que, aunque fuera en el ámbito fijo, endureció la prueba de replicabilidad económica y sus parámetros hasta que no empezó a constatar mejoras en el desarrollo del mercado.

De hecho, recientemente en 2020 Nkom volvió a realizar un análisis del mercado móvil e impuso nuevamente medidas asimétricas al operador dominante. En su documento de remedios, donde endurece, entre otras, la prueba de replicabilidad económica (con

¹¹ Respuesta de Telefónica a la Consulta pública sobre la "Metodología de Replicabilidad Económica aplicable a los Servicios del Agente Económico Preponderante en Telecomunicaciones". Julio 2017. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/pegasopcs.pdf>

¹² Respuesta de Telefónica a la Consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de Telecomunicaciones. Mayo 2019. http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica_3.pdf

¹³ Respuesta de Telefónica a la Consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de Telecomunicaciones. IFT Mayo 2019. http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica_3.pdf

parámetros más estrictos relativos al tamaño del operador considerado, por ejemplo), sopesa la posibilidad de incluir una prueba ex ante oferta por oferta si el operador dominante sigue incurriendo en una falta de replicabilidad económica reiterada, tal y como habría venido ocurriendo en los años anteriores.

En efecto, indica Nkom¹⁴:

*"Además, Nkom ha considerado la invitación de la ESA (EFTA surveillance authority) **para aplicar pruebas de replicabilidad económica ex ante si Telenor no pasa dos pruebas consecutivas**. Nkom ya ha declarado en el Capítulo 7.8 de la decisión que **puede ser apropiado exigir que se supere una prueba de replicabilidad económica antes de poder lanzar una nueva oferta minorista en el mercado, si las obligaciones actuales no funcionan según lo previsto**. Tal cambio de instrumentos de política regulatoria puede hacerse sin un nuevo análisis de mercado, cf. Ley de Comunicaciones Electrónicas § 3-4."* (énfasis añadido y traducido del original en inglés)

Nkom muestra en su documento la reiteración de resultados no replicables de la prueba de replicabilidad económica agregada ex post en los últimos años y se otorga el derecho de añadir una prueba ex ante oferta por oferta antes de su lanzamiento en el nuevo periodo de análisis (sin esperar a la siguiente revisión) si el operador regulado muestra dos resultados no replicables de manera consecutiva.

Pues, como indica Nkom, el operador dominante tiene la herramienta y la información para conocer a priori y con antelación suficiente el resultado de la prueba y, si ésta resulta en no replicable económicamente en un periodo determinado, ello no sería como consecuencia del desconocimiento del operador regulado, que tenía la información y podría haber actuado proactivamente para que no fuera así.

Así lo indica Nkom¹⁵:

"Nos referimos, entre otras cosas, al hecho de que Telenor tiene acceso al modelo y conoce los diferentes valores utilizados para evaluar si existe un estrechamiento de márgenes."

Queremos recordar que en Noruega ya existe una prueba prelanzamiento que exige un margen bruto positivo (sin contar con los costos aguas abajo), por lo que una prueba ex ante tal y como comenta Nkom sería un endurecimiento de la actual mediante una prueba completa ex ante de replicabilidad económica. Y también queremos recordar que

¹⁴ Nkom. Mayo 2020. Decision on designating undertakings with significant market power and imposing specific obligations in the market for access and call origination on public mobile telephone networks. *"Furthermore, Nkom has considered ESA's invitation to conduct ex-ante margin squeeze tests if Telenor does not pass two consecutive margin squeeze tests. Nkom has already stated in Chapter 7.8 of the decision that it may be appropriate to require that a margin squeeze test has to be passed before a new retail offer can be launched in the market if the current obligations does not work as planned. Such a change of policy instruments can be made without new market analysis, cf. Electronic Communications Act § 3-4."*

¹⁵ Ibid. *"Nkom refers, among other things, to the fact that Telenor has access to the model and knows the different values used to assess whether there is a margin squeeze."*

Noruega es un mercado móvil altamente concentrado, pero no tanto como el mercado móvil en México, pero, sin embargo, con obligaciones más estrictas.

El principal problema del diseño de la prueba actual es que, incluso con el análisis de las ofertas emblemáticas, la prueba actual no detectaría la falta de replicabilidad económica de las promociones específicas que el AEP concede a los nuevos clientes y las promociones de retención de sus ya clientes. La prueba actual promedia estas promociones para todo el conjunto de clientes dentro de una oferta emblemática, ya hayan sido beneficiados con promociones o no, por lo que no podría detectar las fuertes subvenciones que se dan a grupos específicos. Ya que precisamente estas subvenciones y la falta de replicabilidad económica de una oferta y condiciones concretas son las que estarían condicionando los altos costos de cambio de los clientes del AEP y la captación neta de clientes de otros operadores. Recordamos, como hemos puesto de manifiesto en otras ocasiones, respecto a los altos costos de cambio de los clientes del AEP, lo que muestra es ser el ganador neto de portabilidades desde que hay registros (esto es, desde el inicio de la portabilidad hasta el cierre de 2021). Todos estos años, hasta 2021, el AEP ha sido sistemáticamente ganador neto de portabilidades, algo insólito a nivel mundial¹⁶.

Ello sólo podría resolverse en un análisis oferta por oferta desde una perspectiva de cliente, considerando el tiempo medio de permanencia y tomando en cuenta las promociones más agresivas que estaría aplicando el AEP a sus clientes.

El número de ofertas móviles que el AEP lanza al mercado no debería de ser un argumento para no implementar dicho análisis oferta por oferta. El AEP en 2018 y 2019 lanzó un total de 1110 tarifas móviles (el aparente elevado número de ofertas en realidad obedece a una misma estructura de oferta con distintas promociones y beneficios). Otros reguladores a nivel internacional han llevado a cabo un análisis oferta por oferta con volúmenes superiores sin suponer ello un problema ni una carga regulatoria excesiva. La mayor parte de las veces, las ofertas corresponden a un mismo esquema con variaciones debidas a las promociones y beneficios. Por lo tanto, ello puede sistematizarse de manera sencilla en una herramienta que modele la estructura principal del conjunto de las ofertas y donde las promociones y beneficios sean insumos del modelo. Puede tomarse el ejemplo de España donde la CNMC llegaba a realizar la prueba a más de 10,000¹⁷ ofertas en el año 2007 y alrededor de 2,000 en el 2010¹⁸.

Como indicamos, el AEP sólo tiene que enfocarse en un subconjunto de sus clientes (retención), o captación de nuevos clientes para neutralizar las iniciativas de sus competidores con ofertas agresivas que no pueden ser replicadas económicamente por estos y que la prueba de replicabilidad económica apenas podrá detectar ya que estas promociones quedan diluidas sobre toda la base de clientes de la oferta, donde buena parte o la mayor parte de los cuales no estará disfrutando de la promoción. La prueba de

¹⁶ BIT. IFT. Enero 2022. <https://bit.ift.org.mx/BitWebApp/>

¹⁷ CNMC. 2012. MTZ 2012/2259

¹⁸ CNMC (antes CMT). Informe anual 2010. Memoria de actividades. 2010. "La CMT analizó la replicabilidad de un total de 1.992 nuevos productos y 6.309 promociones, mientras que en el año inmediatamente anterior fueron analizados 143 productos y 2.644 promociones"

replicabilidad económica actual, al agregar todos los ingresos y costos de todos los clientes dentro de una oferta emblemática, diluye en gran medida este hecho y pasará inadvertido, incluso aunque la prueba actual manifieste considerar las promociones. El AEP tiene mucha mayor capacidad de llevar a cabo estas prácticas que sus competidores ya que puede diluir estos costos promocionales entre su mayor base de clientes, mayores ingresos y márgenes notablemente superiores a los de sus competidores. Tal y como hemos mostrado en el capítulo anterior, donde se evidencia que, a pesar de los esfuerzos de los competidores, la estrategia del AEP apalancada en la falta de replicabilidad económica de sus ofertas, entre otras, impide a estos mantener y aumentar su base de clientes y su rentabilidad y sostenibilidad en el largo plazo.

Desde la perspectiva de un OMV de pequeña escala, se ha argumentado que la prueba de replicabilidad económica ex post agregada sería suficiente ya que dicho OMV sólo tendría que replicar el conjunto de ofertas del AEP para poder competir con tarifas replicables. Pero ello obvia i) que los OMV, por definición, se enfocan en segmentos y grupos nicho, por lo que no pueden estar obligados a replicar todo el conjunto de ofertas del AEP para ser rentables y, ii) que en su fase de crecimiento, si el OMV quiere competir con las ofertas agresivas del AEP para captar o retener clientes, estas promociones tendría que aplicarlas a buena parte o la mayor parte de ellos, por lo que tendrían un impacto mucho mayor en su rentabilidad que la que tiene para el AEP, donde los clientes con promociones pueden ser un porcentaje pequeño sobre el total de su base de clientes.

Adicionalmente, se necesita que la prueba de replicabilidad económica incorpore el servicio de Usuario Visitante. Un hecho que seguimos sin entender cómo no fue incorporado a la obligación de replicabilidad económica cuando ésta fue definida y tampoco recientemente en la revisión bienal de 2020.

Como hemos adelantado anteriormente, el propio Instituto es consciente de la falta de efectividad de las medidas y el escaso impacto y uso de los servicios mayoristas móviles. 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 la oferta OMV¹⁹:

"Las Medidas han tenido un impacto bajo en relación con los objetivos de incentivar la entrada y expansión de competidores del AEPT con base en servicios de comercialización y reventa a OMV" (énfasis añadido)

Y respecto al servicio de Usuario Visitante, se indica²⁰:

"Sin embargo, en el Análisis en Materia de Competencia se concluye que existe un alcance limitado del Servicio Mayorista de Usuario Visitante en tanto que **las tarifas mayoristas de este servicio no permiten replicar las tarifas minoristas**

¹⁹ 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

²⁰ Ibid.

del AEP. Por lo anterior, se recomiendan cambios en la determinación de tarifas del Servicio Mayorista de Usuario Visitante, así como también extender el periodo de prestación del mismo previsto en la medida Décima Transitoria del Anexo 1." (énfasis añadido)

En nuestros análisis, por ejemplo, en la consulta pública de Oferta de Referencia de OMV²¹ en el 2019, también hemos mostrado cómo el mercado de OMV tiene una muy escasa penetración dado el tiempo transcurrido desde la obligación de acceso hacia el AEP y que de hecho en México dicho mercado OMV despegó de la mano de los competidores del AEP.

Y también hemos mostrado, con nuestros propios datos y análisis, cómo el servicio de Usuario Visitante es marcadamente no replicable (por ejemplo, en nuestra última respuesta a la oferta de referencia de Usuario Visitante²²). Es el motivo por el que Telefónica establece políticas en el uso del mismo y queda lejos de ser un servicio mayorista usado y con impacto en el mercado. De hecho, esto es algo que como hemos señalado, el propio Instituto estaría reconociendo, pero sorprendentemente, no habría hecho nada para remediarlo.

Cabe hacer notar que fuera de las transcripciones anteriores, a lo largo de la Resolución bienal no se advierte ningún pronunciamiento por parte del Instituto respecto de las manifestaciones formuladas por su Unidad de Competencia Económica en cuanto a la efectividad de la regulación asimétrica. Si bien sabemos se trata de una opinión con carácter orientativo exigiría al menos que el Instituto motivara y fundamentara debidamente las razones por las cuales resuelve desestimar tales recomendaciones, a fin de generar mayor certidumbre a la industria.

En el Anexo A mostramos un análisis de replicabilidad económica de un conjunto de ofertas del AEP lanzadas en 2021 que tuvieron amplia repercusión y cómo resultan notablemente no replicables desde un análisis de oferta con perspectiva de cliente dadas las promociones agresivas que llevan incorporadas.

Con el análisis en dicho documento queremos mostrarle al Instituto una de las causas de la persistencia de la muy alta concentración de mercado en el mercado móvil, y de hecho de la reconcentración que viene teniendo lugar en los últimos años. El lanzamiento de ofertas manifiestamente no replicables que, aunque no se generalicen a todo el parque de clientes del AEP, son enfocadas por el AEP convenientemente para captar o retener a los clientes que podrían cambiar de operador de telecomunicaciones, neutralizando así los esfuerzos de estos y limitando finalmente la competencia en el sector.

²¹ Telefónica. Septiembre 2019. Respuesta a la consulta pública sobre la "Propuestas de Ofertas de Referencia de los Servicios Mayoristas de Reventa de Servicios presentada por el AEP en el Sector de las Telecomunicaciones".

²² Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública sobre las Propuestas de Ofertas de Referencia de los Servicios Mayoristas de Usuario Visitante; de Reventa de Servicios; de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura presentadas por el AEP en el sector de las telecomunicaciones. IFT Septiembre 2021. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/3formato-consulta-publica-usuario-visitante-070921.pdf>

El objetivo del análisis es demostrar que los competidores del AEP tienen grandes dificultades para competir con estas ofertas, que estas ofertas pueden inclinar la balanza a favor del AEP para determinados nichos de clientes, suficiente para mantener o incrementar su poder de mercado, y que ello demostraría la necesidad de un mayor control de las ofertas que lanza el AEP al mercado y la necesidad de cambios en la obligación de replicabilidad económica, que no está bien dirigida para detectar este tipo de prácticas, que son las que refuerzan el dominio del AEP, y donde el AEP, en virtud de su mayor escala y dominancia, tiene la capacidad de llevar a cabo estas prácticas con un bajo impacto en su cuenta de resultados, mientras que el resto de los competidores, especialmente los OMV de pequeña escala, no pueden mantener de manera sostenida sin comprometer su viabilidad, pues replicarlas afectaría a una muy superior proporción de sus usuarios.

Como podrá verse en el análisis de dicho documento, ello incluso sin llegar a considerar los distintos parámetros de la prueba de replicabilidad actual relacionados con los costos aguas abajo. Es tal la magnitud de la falta de replicabilidad que, postulamos, casi con cualquier parametrización de los costos aguas abajo estas ofertas no pasarían una prueba de replicabilidad oferta por oferta.

El resumen del resultado del análisis que hemos llevado a cabo es que las ofertas principales del AEP que empaquetan contenidos OTT (denominadas Max Play por el AEP) así como las "Max sin Límite" no son replicables económicamente por muy amplio margen. Serían las promociones incluidas, como la duplicación de la bolsa de datos de navegación durante el tiempo de permanencia y el servicio de Claro Video los principales elementos que alejan dichas ofertas de manera clara de ser replicables económicamente. Este resultado y falta de replicabilidad económica puede generalizarse a la mayor parte de las ofertas del AEP de captación y retención (las que llevan promociones y beneficios), pues están basadas en la misma estructura y promociones que las que hemos analizado.

Adicionalmente, y como hemos indicado, a pesar de la nueva medida de preponderancia (medida Cuadragésimo-novena del Anexo 1) que establece que los clientes del AEP, pasados 6 meses, pueden desbloquear su terminal y desligarlo así del contrato del servicio, el AEP sigue otorgando agresivas promociones a los terminales móviles que, tomado en conjunto con el servicio, hacen de estas ofertas manifiestamente no replicables económicamente. El grado de subvención que reciben los terminales está muy lejos de ser replicado por los competidores. Los clientes pueden quedar exentos de los pagos aplazados del terminal si cumplen con las condiciones de permanencia y pronto pago. Es algo que demostramos en nuestra respuesta a la consulta pública sobre la Revisión bienal de las medidas de preponderancia²³, por lo que remitimos a dicha respuesta para el análisis detallado (páginas 157 a 159). Por lo que, si ya la mayor parte de las ofertas de servicio del AEP, analizadas de manera individual oferta por oferta, resultan

²³ Respuesta de Telefónica a la Consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de Telecomunicaciones. IFT Mayo 2019. http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica_3.pdf

no replicables económicamente, al considerar el terminal móvil, que puede llegar a recibir una subvención del 100%, la falta de replicabilidad económica del conjunto terminal más servicio resulta desproporcionada.

A pesar de que en la reciente revisión bienal las medidas asimétricas relacionadas con la replicabilidad económica móvil apenas han sido modificadas, el Instituto tiene las herramientas y la potestad para fortalecer la prueba móvil actual y adecuarla a las evidentes fallas competitivas que se están dando y que están permitiendo al AEP reconcentrarse en el mercado móvil.

En efecto, el artículo 208 de la LFTyR confiere al IFT la potestad de autorizar las tarifas del AEP. Dice concretamente el artículo 208 al respecto:

"Artículo 208. La libertad tarifaria a que se refiere el artículo 204, así como lo previsto en los artículos 205 y 207, no aplicará a los concesionarios de telecomunicaciones que sean declarados como agentes económicos preponderantes en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial, en cuyo caso, deberán cumplir con la regulación específica que en materia de tarifas le imponga el Instituto. Estas tarifas deberán ser aprobadas por el Instituto, el cual deberá llevar un registro de las mismas, a efecto de darles publicidad."²⁴ (énfasis añadido).

Y, especialmente, el artículo 267 de la LFTyR indica:

"Artículo 267. En lo que respecta al sector de telecomunicaciones el Instituto podrá imponer las siguientes medidas al agente económico preponderante:

- I. [...];
- II. Presentar para la autorización del Instituto las tarifas que aplica: i) a los servicios que presta al público ii) a los servicios intermedios que presta a otros concesionarios, y iii) a su operación de manera desagregada e individual a efecto de impedir subsidios cruzados entre servicios o esquemas que desplacen a la competencia. A tal efecto:
 - a) Deberá someter junto con la solicitud de autorización de las tarifas al público, los paquetes comerciales, promociones y descuentos, y desagregar el precio de cada servicio. No se podrá comercializar o publicitar los servicios en medios de comunicación, sin la previa autorización del Instituto.

El Instituto deberá asegurarse que las tarifas al público puedan ser replicables por el resto de los concesionarios. Para tal efecto, el Instituto deberá elaborar y hacer público el dictamen de autorización de las tarifas.

Dicho dictamen deberá analizar los costos que imputa el agente económico preponderante al resto de los concesionarios y los que se aplica a sí mismo, a fin de evitar que la propuesta comercial tenga como objeto o efecto desplazar a sus competidores;

- b) Las tarifas de los servicios intermedios que provea a otros concesionarios deberán ser iguales o menores a aquellas que aplica o imputa a su operación, excepto en los casos en que esta Ley disponga algo distinto. No podrá imputarse tarifas distintas a las que tenga autorizadas ante el Instituto. El Instituto emitirá un dictamen a fin de evitar subsidios cruzados, depredación de precios o prácticas anticompetitivas;

²⁴ Ley Federal de Telecomunicaciones publicada en el en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014

[...]"²⁵ (énfasis añadido)

Desde Telefónica hemos indicado en numerosas ocasiones (por ejemplo, en nuestra respuesta a la consulta pública para la autorización de las tarifas del AEP²⁶) la potestad del Instituto a partir del artículo 267 de la LFTyR para condicionar la aprobación de las ofertas del AEP a la posibilidad de que los competidores puedan replicarlas económicaicamente:

- El artículo en comento y, por tanto, la LFTyR, establecen la necesidad de que todas las ofertas, paquetes, promociones y tarifas del AEP deban de ser analizadas y autorizadas por parte del AEP con base a criterios de replicabilidad económica que permitan al resto de concesionarios competir eficazmente contra el AEP.
- El análisis debe considerar los costos incurridos por el AEP en la provisión de los servicios incluidos en la tarifa y deberá llevarse a cabo de una manera desagregada, para impedir subsidios cruzados entre servicios.
- Ello impedirá la existencia en el mercado de ofertas que no pueden ser replicadas por la competencia antes de que puedan tener un efecto perjudicial en el desarrollo competitivo del mercado, pues sólo podrán ser autorizadas y por lo tanto publicitadas y comercializadas si las tarifas propuestas por el AEP y AEPSM pasan un análisis de replicabilidad.

Pese a que la propia LFTyR establece las pautas para implementar una obligación de replicabilidad de las tarifas del AEP lo suficientemente garantista, el Instituto adoptó un enfoque y mecanismos notablemente menos protectores para la competencia, dejando en completa indefensión al resto de concesionarios -que no son OMV's-, en clara contravención con lo dispuesto por la ley.

Finalmente, queremos también señalar la falta de control de la replicabilidad económica para los servicios de Internet Fijo Inalámbrico que el AEP ofrece a sus clientes (Internet en el Hogar). Como también hemos señalado en numerosas ocasiones (por ejemplo en nuestras respuestas a las consultas públicas de las Ofertas de Referencia de OMV²⁷, y de Usuario Visitante²⁸), si ya de por sí la replicabilidad económica de las ofertas puramente móviles está más que en entredicho, para los consumos de tráfico (MB) esperados en las ofertas fijas inalámbricas, la replicabilidad económica con unas tarifas mayoristas que no

²⁵ Ibid.

²⁶ Respuesta de Telefónica a la Consulta pública del anteproyecto de Lineamientos para la presentación de la solicitud electrónica de autorización de tarifas del agente económico preponderante y agentes económicos con poder sustancial de mercado en el sector de telecomunicaciones. IFT Junio 2018. http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/telefonica_1.pdf

²⁷ Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública sobre las "Propuestas de Ofertas de Referencia de los Servicios Mayoristas de Usuario Visitante; de Reventa de Servicios; de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura presentadas por el AEP en el Sector de las Telecomunicaciones". Septiembre 2019. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/formatoparaparticiparenconsultauvyomvpegasopcscompleto.pdf>

²⁸ Ibid.

están ajustadas a este tipo de servicios y consumos resulta en una falta de replicabilidad económica absolutamente desproporcionada (además de que también hemos manifestado su falta de replicabilidad técnica). Puede verse en el Anexo C una prueba de esta falta de replicabilidad económica del servicio de Internet Fijo Inalámbrico.

Si el AEP es capaz de ofrecer este servicio a sus clientes a unos precios económicos con los consumos de MB esperados para una conexión fija (limitado en principio a 100GB), debe trasladar unas tarifas mayoristas acordes a este servicio para que sus competidores puedan replicar dichas tarifas a partir de su oferta mayorista regulada. Y, por lo tanto, la prueba de replicabilidad económica móvil debe incorporar este tipo de servicio fijo inalámbrico que sólo puede ofrecerse mediante insumos del mercado móvil.

5. LA PRUEBA ACTUAL NO DESINCENTIVA COMPORTAMIENTOS QUE DAÑAN A LA COMPETENCIA

Con independencia del punto anterior respecto a las evidencias de que el diseño de la prueba de replicabilidad económica móvil debe ser ajustado y endurecido adecuándolo a las fallas competitivas que se están dando en el mercado móvil, respecto al segundo gran problema existente, evidenciamos que el procedimiento trimestral de verificación de la replicabilidad económica móvil actual no resultaría efectivo y se estaría generando un daño prolongado a los OMV usuarios del servicio mayorista del AEP y, en consecuencia, un daño general a la competencia y al mercado.

En efecto, acudiendo a los informes de replicabilidad económica móviles publicados por el Instituto, únicamente habrían existido cinco trimestres donde no se diera una falta de replicabilidad económica para alguna de las carteras de clientes u ofertas emblemáticas.

Aunque el Instituto haya obligado al AEP a ajustar a posteriori las tarifas mayoristas, el AEP ha continuado y reiterado su comportamiento y el daño a la competencia ha sido continuo, no puntual. El AEP no ha visto que su comportamiento tenga ninguna penalización más allá de ajustar las tarifas a posteriori (que no retrospectivamente, lo que habría podido en parte paliar el daño producido a los OMVs que alberga en su red).

La siguiente tabla resume lo acontecido hasta donde hay registros:

Periodo evaluado	Tipo de Oferta	Resultado
Primer trimestre 2018	Cartera prepago	Prueba piloto
	Insignia prepago	
	Cartera pospago	
	Insignia pospago	
Segundo trimestre 2018	Cartera prepago	Replicable
	Insignia prepago	Replicable
	Cartera pospago	Replicable
	Insignia pospago	No Replicable
Tercer Trimestre 2018	Cartera prepago	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable
	Cartera pospago	Replicable
	Insignia pospago	Replicable
Cuarto trimestre 2018	Cartera prepago	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable
	Cartera pospago	No Replicable
	Insignia pospago	No Replicable
Primer trimestre 2019	Cartera prepago	Replicable
	Insignia prepago	No Replicable
	Cartera pospago	No Replicable
	Insignia pospago	Replicable
Segundo trimestre 2019	Cartera prepago	No Replicable
	Insignia prepago	Replicable
	Cartera pospago	No Replicable
	Insignia pospago	No Replicable
Tercer trimestre 2019	Cartera prepago	Replicable
	Insignia prepago	Replicable
	Cartera pospago	Replicable
	Insignia pospago	Replicable
Cuarto trimestre 2019	Cartera prepago	Replicable
	Insignia prepago	Replicable
	Cartera pospago	Replicable
	Insignia pospago	Replicable
Primer trimestre 2020	Cartera prepago	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable
	Cartera pospago	No Replicable
	Insignia pospago	No Replicable
Segundo trimestre 2020	Cartera prepago	Replicable
	Insignia prepago	No Replicable
	Cartera pospago	Replicable
	Insignia pospago	Replicable
Tercer trimestre 2020	Cartera prepago	Replicable
	Insignia prepago	No Replicable
	Cartera pospago	Replicable
	Insignia pospago	Replicable
Cuarto trimestre 2020	Cartera prepago	Replicable
	Insignia prepago	Replicable
	Cartera pospago	Replicable
	Insignia pospago	Replicable
Primer trimestre 2021	Cartera prepago	Replicable
	Insignia prepago	No Replicable
	Cartera pospago	Replicable
	Insignia pospago	Replicable
Segundo trimestre 2021	Cartera prepago	Replicable
	Insignia prepago	Replicable
	Cartera pospago	Replicable
	Insignia pospago	Replicable
Tercer trimestre 2021	Cartera prepago	Replicable
	Insignia prepago	Replicable
	Cartera pospago	Replicable
	Insignia pospago	Replicable

Tabla 1. Resultados trimestrales de la prueba de replicabilidad económica móvil (Fuente: Informes de Resultados 2018 y 2019, emitidos por el Instituto Federal de Telecomunicaciones)

A partir de lo anterior se puede corroborar que en cada trimestre evaluado por lo menos una de las ofertas y/o carteras resultó no replicable económicamente en una primera evaluación hasta la segunda mitad del 2019 y de nuevo en el 2020 en tres trimestres y en 2021 en el primer trimestre, hasta que el Instituto volvió a retomar las pruebas, según indica el propio Instituto en sus últimos informes correspondientes a 2020 y 2021. Sin embargo, y con independencia que con posterioridad a la modificación de los precios mayoristas el Instituto tuvo por acreditada la obligación, resulta innegable que hubo períodos de varios meses en los que el AEP comercializó ofertas no replicables, lo que evidenciaría un incumplimiento reiterado y sistemático por parte de dicho agente que debe ser sancionado. Ello sería especialmente grave para el año 2020 y 2021, donde ha mediado más de un año de retraso entre cada periodo de la obligación y la realización de la prueba pertinente, lo que ha podido incrementar y prolongar el daño al mercado, tal y como mostraremos. Y donde no encontraríamos justificación en la situación de pandemia vivida, pues especialmente nuestro sector ha podido continuar con sus actividades y garantizar la conectividad y servicios a los ciudadanos.

Pues el AEP podría saber con la suficiente antelación si la prueba daría un resultado replicable o no (pues el modelo lo tiene, es público, y conoce la información con la que se ejecuta la prueba, pues corresponde a su propia información que envía al Instituto) y ajustar las tarifas de manera proactiva con antelación para conseguir pasar la prueba, algo que a todas luces no estaría haciendo.

El Instituto debe ser consciente de que este comportamiento reiterado muestra la falta de efectividad real de la obligación, y que se está dañando a los OMVs usuarios del servicio y, por extensión, al mercado en su conjunto. El AEP no tiene incentivos para cambiar su comportamiento, agravado además por el retraso en la entrega de la información y/o la exactitud de la misma (como el propio Instituto reconoce en su revisión bienal de las medidas de 2020), lo que conlleva que el daño sea mayor a que si se llevara a cabo la corrección en los plazos estipulados.

Debería ser el Instituto el que tome una actitud proactiva para desincentivar este comportamiento reiterado y el daño a la competencia que no puede solventarse, en un análisis holístico, pues la obligación de replicabilidad económica encuentra sentido únicamente en la medida que su ejecución oportuna discipline de manera efectiva al AEP y limite su capacidad para llevar a cabo estrechamiento de márgenes en detrimento de la competencia.

Hemos visto anteriormente en la experiencia internacional como en Noruega, con un mercado móvil también altamente concentrado, el regulador noruego ha visto preocupante un comportamiento similar de incumplimiento reiterado por parte del operador dominante. Y no sólo ha expresado la posibilidad de añadir una prueba ex ante oferta por oferta si se dieran dos casos de incumplimiento consecutivos, sino que además señala la obligación de resarcir a los OMV por el precio en exceso cobrado como

resultado de unas tarifas por encima de las que hubieran permitido la replicabilidad económica de las ofertas del operador dominante.

En efecto, indica Nkom²⁹:

"Reembolsos

Si no se supera la prueba de replicabilidad económica, Nkom ordenará a Telenor que corrija los precios de acceso a un nivel que implique que se cumple el requisito de no someter a los compradores de acceso a un estrechamiento de márgenes. Tal orden de rectificación sólo surtirá efecto en el medio plazo.

Del numeral §10.12 de la Ley de Comunicaciones Electrónicas se desprende que un proveedor que haya pagado un precio demasiado alto en relación con una obligación de precio como la impuesta a Telenor por esta decisión, puede reclamar el reembolso del recargo.

...

Para calcular el monto del reembolso, Nkom considerará el periodo en el que se ha cobrado un precio excesivo y qué tan alto ha sido el precio excesivo durante este período.

Se observa entonces que, en la práctica internacional, se evidencia también este tipo de comportamiento, donde los reguladores constatan que una medida de la regulación ex ante no siempre evita el daño, pero endurecen la medida si no logra disciplinar al operador regulado y, en todo caso, se compensa por el daño directo realizado.

A pesar de la modificación continua de las tarifas mayoristas, el AEP sigue manteniendo una estrategia de estrechamiento de márgenes sistemática, lo que se puede corroborar con los resultados para cada periodo, imposibilitando así la replicabilidad económica a los OMV con las tarifas vigentes en todo momento. Como se señaló anteriormente, con independencia de que el AEP actualice su esquema tarifario mayorista meses después de analizado el trimestre, ello no compensa el daño económico, en lo particular, ni el daño competitivo, en lo general, generado en el mercado. Sobre todo, si se revisa que en algunas ocasiones la modificación de tarifas mayoristas del AEP ha tomado entre 5 y 6 meses contados a partir de la fecha en que inició el trimestre en el que se presentaron los resultados no replicables, y más de un año para el 2020 y 2021. Naturalmente, cuando el AEP comercializa ofertas minoristas que no son replicables económicamente, obstaculiza que sus competidores puedan comercializar ofertas minoristas similares sin

²⁹ Nkom. Mayo 2020. Decision on designating undertakings with significant market power and imposing specific obligations in the market for access and call origination on public mobile telephone networks.

"Refunds

If the margin squeeze test is not passed, Nkom will instruct Telenor to correct the access prices to a level that entails that the requirement not to put access buyers in a margin squeeze is fulfilled. Such an order for rectification will only be effective forward in time. It follows from §10.12 of the Electronic Communications Act that a provider who has paid too high a price in relation to such a price obligation as is imposed on Telenor by this decision, may claim the overcharge refunded

...

In order to calculate the size of the repayment amount, Nkom will have to consider for which period an excessive price has been charged, and how high the excessive price has been during this period."

incurrir en pérdidas; lo que afecta las condiciones de competencia en el mercado y va en detrimento de los servicios prestados a los usuarios finales debido a una menor variedad de ofertas de servicios disponibles, así como al hecho que, en los segmentos del mercado donde las ofertas comerciales del AEP no son replicables, este agente económico explota libremente su posición de dominio. Esto ha provocado un daño económico importante al mercado de OMV.

Lo anterior, con independencia de que la falta de replicabilidad económica haya generado otros daños al mercado de OMV y al mercado móvil en general, más allá del daño directo con motivo de las tarifas cobradas en exceso de manera indebida a los OMV, como se acreditará a continuación. Estos daños de carácter más general al mercado móvil pudiesen incluso ser de mayor cuantía que los daños generados de manera directa sobre el mercado de OMV, en tanto que toman la forma de restricciones al desarrollo y crecimiento del mercado de OMV en perjuicio de la competencia en el mercado y de la maximización del bienestar del consumidor.

A continuación, se provee evidencia económica que demuestra que, a diferencia de lo que manifiesta el Instituto en sus informes de resultados de replicabilidad, el incumplimiento reiterado del AEP a su obligación de replicabilidad económica ha tenido un impacto directo sobre la situación financiera de los OMV que operan en México en la red del AEP, lo que representa aproximadamente el 50% del mercado de OMV en nuestro país.

El detalle de los cálculos puede encontrarse en el Anexo B, pero se resume a continuación el resultado del análisis del daño que ha podido tener para un OMV hipotético de tamaño intermedio (aprox. 300,000 clientes) durante los años del 2018 al 2021.

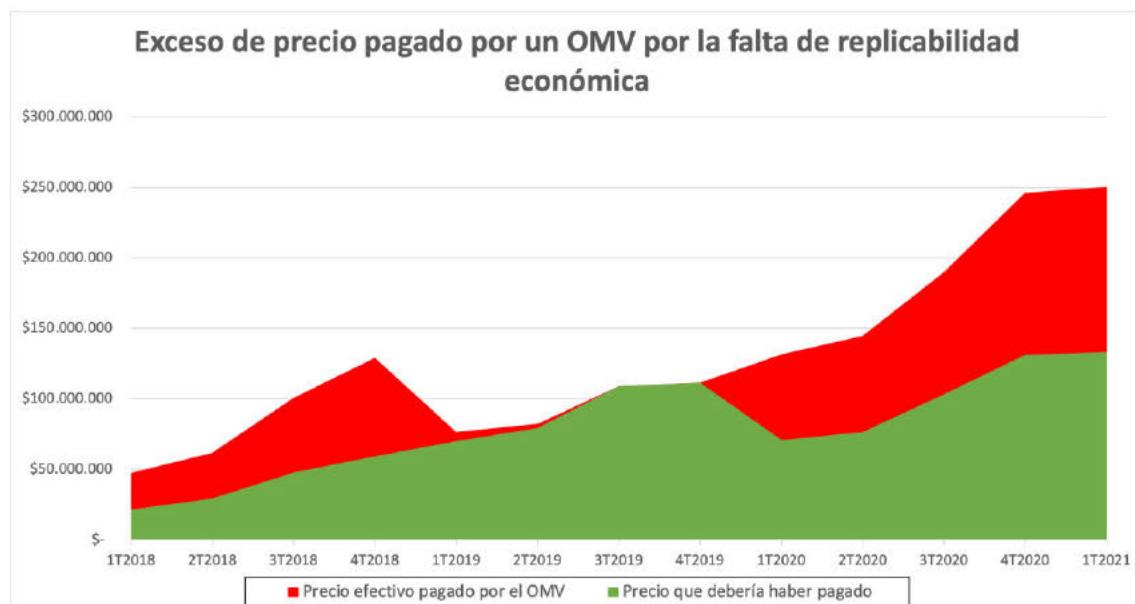


Figura 7. Valoración del daño económico a un OMV por la falta de replicabilidad económica reiterada (Fuente: Elaboración propia tomando como referencia información del BIT)

Puede observarse un incumplimiento sistemático y un daño continuado y prolongado a los OMV. Especialmente al principio del periodo, 2018, y en el 2020 y 2021, últimos dos años donde el enorme retraso en la supervisión de la replicabilidad económica ha tenido como consecuencia no sólo una reiteración del comportamiento del AEP -que, suponiendo sin conceder, parecía estar disciplinándose en el 2019-, sino un aumento relevante del exceso de precio pagado por los OMV, y por lo tanto del daño acumulado. Entendemos que la pandemia de COVID-19, que desgraciadamente ha afectado tanto a la salud como a la economía, pueda haber retrasado alguno de los informes de 2020, pero no se entiende que en estos dos años, donde las empresas y organismos se han adaptado al trabajo remoto y todas las gestiones pueden hacerse telemáticamente, no se hayan llevado a cabo las pruebas en los plazos establecidos y ajustado las tarifas mayoristas tan pronto como se detectara la falta de replicabilidad económica por lo que, a todas luces, la obligación de replicabilidad económica hacia el AEP ha quedado suspendida de facto durante casi dos años. **Incluso y sin conceder, si el AEP hubiera superado las pruebas de los trimestres correspondientes, ello únicamente evidenciaría el diseño inadecuado de la prueba actual, pues tal y como hemos mostrado en los capítulos anteriores, existe una alarmante reconcentración del mercado a favor del AEP, los competidores invierten más pero tienen grandes dificultades para aumentar su participación en el mercado y alcanzar una escala de sostenibilidad, y la replicabilidad económica de la mayor parte de las ofertas que el AEP lanza al mercado, analizadas individualmente, son manifiestamente no replicables, lo que inclina la balance en la captación y la retención de clientes a favor del AEP.**

Como análisis adicional para comprobar que durante estos trimestres se ha estado produciendo un daño a los OMVs que utilizan la red del AEP, y, como decimos, por extensión al conjunto del mercado y a los consumidores, a partir de la información del BIT de los ingresos de estos OMV, el tráfico reportado así como las tarifas mayoristas de OMV que estuvieron vigentes en cada momento, con los descuentos que aplicarían a cada OMV dependiendo del volumen utilizado (a partir de la información del tráfico), puede verse que este conjunto de OMVs ha tenido unos costos mayoristas mayores que sus ingresos por servicios, y por lo tanto rentabilidades brutas negativas en dicho periodo (ello sin añadir los costos aguas abajo, que harían que la rentabilidad negativa efectivamente fuera aún mayor).

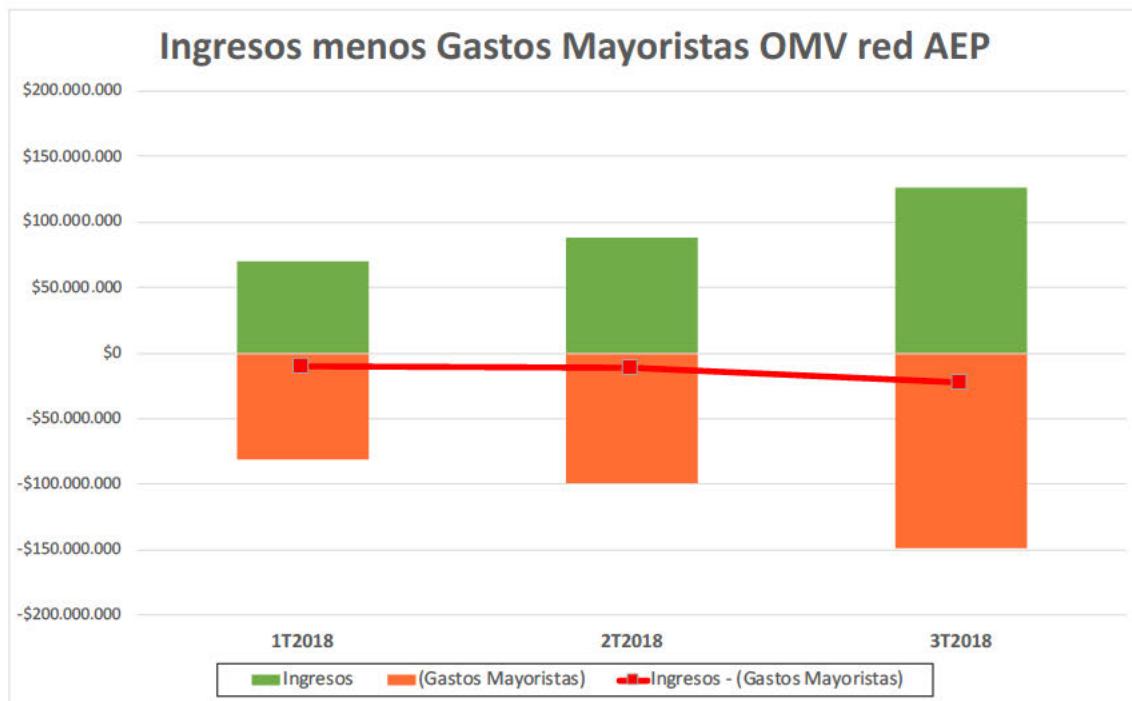


Figura 8. Margen Bruto de Reventa de OMVs que operan en la red del AEP del 1T2018 al 3T2018 (Fuente: Elaboración propia a partir de información del BIT del IFT)

En consecuencia, creemos que las evidencias son abrumadoras para concluir que **el procedimiento y prueba actual no estarían evitado un daño directo y real al mercado como consecuencia directa de la metodología utilizada en la prueba, y quedaría lejos por lo tanto de ser una obligación efectiva** (más allá de que el diseño no esté ajustado a los problemas actuales y prospectivos, como vimos en el anterior capítulo):

- El AEP ha podido constatar durante todo este periodo que el no pasar la prueba apenas tiene consecuencias y logra afianzar su posición y dañar a la competencia sin apenas costo para él. La prueba y procedimiento se mantienen sin cambios y ello incentiva al AEP a repetir este comportamiento general, pues son mayores los beneficios que los costos para él.
- En su momento, desde Telefónica pensábamos que el AEP lograría pasar sin problemas la prueba de replicabilidad móvil gracias a su elevado nivel de agregación y utilizaría una estrategia selectiva de ofertas no replicables enfocadas a captación y/o retención que quedarían diluidas y no detectadas por la prueba agregada. La realidad es peor aún, una vez la obligación se puso en funcionamiento y hay un problema general de falta de replicabilidad económica en el mercado móvil. Ya no sólo es que el AEP lance ofertas al mercado o promociones de retención y captación claramente no replicables económicamente (de manera selectiva para neutralizar las estrategias de sus competidores, como se ha visto en el capítulo anterior), es que lo hace globalmente sin ninguna consecuencia.

- Dado que no se toman acciones contundentes para llegar a una implementación eficaz de la medida que disuada al AEP de reiterar su comportamiento, éste lógicamente seguirá con el mismo comportamiento y afianzando así su posición en el mercado y reconcentración en un mercado que ya estaba muy altamente concentrado y con alarmantes fallas competitivas.
- Ya no sólo es el daño directo a los OMV que operan en la red del AEP, alguno de los cuales ha abandonado el mercado declarando precisamente la falta de replicabilidad económica³⁰, sino el daño general al mercado que la falta de replicabilidad económica está provocando que se extiende más allá de los OMV que usan directamente la red del AEP. Los operadores de red y los OMV que estos alojan apenas consiguen arrebatar clientes al AEP como consecuencia de sus promociones agresivas no replicables y que compromete su sostenibilidad en el largo plazo, etc.

Queremos terminar este punto señalando al Instituto la necesidad de un análisis global de lo que está ocurriendo y los problemas que la falta de replicabilidad económica general está dando lugar. Es un papel de todo regulador adaptar las obligaciones según se van implementando y se van observando tanto los problemas en su ejecución como las fallas del mercado que puedan estar ocurriendo por una falta de efectividad de la medida.

Creemos que es evidente que el procedimiento actual de la prueba no está disciplinando al AEP en su cumplimiento, pues el costo-beneficio de su comportamiento le resulta favorable.

Como hemos señalado en otras ocasiones, el cumplimiento formal por parte del agente regulado de una medida no es equivalente a un cumplimiento efectivo de la misma, por lo que todo regulador debe ir adecuando las distintas obligaciones a las evidencias que observa sobre su efectividad y sus efectos en los objetivos que se buscan.

³⁰ El financiero. Febrero de 2019. Planes ilimitados orillan a esta telefónica virtual a apostar por 'conectar máquinas'. "Los planes ilimitados de telefonía móvil en llamadas y mensajes de texto cortos (SMS) han orillado a Bueno Cell, el Operador Móvil Virtual (OMV) nacido en México a principios de 2017, a enfocarse en 'conectar' máquinas para intercambiar información y datos, un concepto conocido como 'Machine to Machine (M2M)' [...] El director de Bueno Cell afirma que en ese negocio sí son competitivos, en un nicho en el que la firma se enfocaría de lleno si se mantienen los planes ilimitados, pues asegura que los precios que los dan los carriers a las telefónicas virtuales no permiten competir a nivel 'ilimitado'". <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/planes-ilimitados-orillan-a-esta-telefonica-virtual-a-apostar-por-conectar-maquinias>

6. PROBLEMAS CON LA REPLICABILIDAD ECONÓMICA SERVICIOS FIJOS Y PROYECTOS EMPRESARIALES Y GUBERNAMENTALES

6.1 Servicios fijos

Si bien y sobre el papel las pruebas de replicabilidad económica de los servicios fijos serían más estrictas que las del mercado móvil, algo por otro lado que no ha estado en consonancia con las fallas competitivas y problemas de uno y otro mercado, donde el mercado móvil presenta problemas de competencia y concentración más severos, con todo, la implementación de dichas pruebas en el ámbito de los servicios fijos queda lejos de ser efectiva y asegurar la replicabilidad económica de las ofertas y planes del AEP.

El principal problema que se estaría dejando sin incorporar en estas pruebas es el de los proyectos y trabajos especiales.

Como se ha señalado por la industria en numerosas ocasiones, los proyectos/trabajos especiales son una de las principales barreras al uso efectivo de los servicios mayoristas en el ámbito fijo, que tanto dilatan enormemente la puesta en funcionamiento efectiva como que encarecen de manera muy relevante los costos que soportan los competidores que usan los servicios mayoristas del AEP, pues como se ha demostrado, la mayor parte de las solicitudes para los servicios mayoristas comportan un proyecto/trabajo especial. Costos que estos competidores tienen que trasladar a sus clientes, lo que encarece en gran medida su propuesta. Mientras que el AEP no lo hace, quedando su propuesta en ventaja competitiva frente a sus competidores y, en esencia, no replicable económicamente.

El Instituto es consciente del problema de los proyectos/trabajos especiales, pues en su revisión bienal de 2020 así lo confirma y constata que los proyectos especiales son una de las principales barreras al uso de los servicios mayoristas. Consecuencia de ello, el Instituto ha modificado algunas de las medidas y añadido nuevas para poner un control sobre los proyectos/trabajos especiales. Pero las distintas obligaciones de replicabilidad económica no han sido modificadas para considerar el monto promedio de los proyectos especiales.

En efecto, indica el IFT en su última resolución de la revisión bienal sobre la efectividad de las medidas de preponderancia de 2020³¹:

*"De conformidad con los indicadores presentados en el Informe Conductual, en lo que se destaca la alta incidencia de no aceptación de los trabajos especiales por parte de los solicitantes. Al respecto, sirva de ejemplo mencionar que, de los trabajos especiales reportados para los servicios de **enlaces dedicados** y compartición de infraestructura pasiva de 2017 al 1T2019, se hace constancia de **aceptación de solo el 20%** de los*

³¹ 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

mismos, siendo el costo asociado al proyecto el principal motivo de rechazo.
Asimismo, existen indicios de falta de transparencia sobre los criterios utilizados para la determinación de un trabajo como especial.

Del Análisis en Materia de Competencia, se identifica que el impacto de las medidas en cuanto a permitir el acceso a los servicios en términos no discriminatorio ha sido limitado debido al uso de trabajos especiales por parte del AEPT. En este sentido, el acceso efectivo a los servicios podría verse limitado por el uso injustificado de trabajos especiales, o el establecimiento de tarifas no razonables para los mismos.

Desde la perspectiva de las prestaciones 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 no discriminatorios.” (énfasis añadido)

Entre muchas otras medidas de control sobre los proyectos especiales, se necesita que la proporción y el monto promedio de los mismos sea incorporado en la prueba de replicabilidad económica como un costo mayorista adicional, como de hecho lo viene siendo en la realidad.

6.2 Proyectos gubernamentales

La falta de replicabilidad económica de los proyectos gubernamentales es otro de los grandes problemas sin resolver. Además, la propia Unidad de Competencia Económica del Instituto ha señalado la necesidad de adoptar mejores prácticas en los procesos de compras públicas con la finalidad de preservar las condiciones de competencia en el sector.

Siendo conscientes de que dichos proyectos no pueden someterse a una prueba estandarizada, no se entienda que no sean objeto de un análisis detallado por parte del Instituto sobre todo cuando ha sido denunciado en numerosas ocasiones por parte de la industria.

Si bien como demuestra la experiencia internacional sería posible que el Instituto investigara todas las ofertas empresariales que superen un cierto importe (por ejemplo, la CNMC en España determina que aquellas que superen los 100,000€ serán analizadas³²⁾ y, a partir de 2018, estableció una metodología de replicabilidad económica para el segmento empresarial precisamente para las ofertas a grandes empresas no estandarizadas, que suele ser la principal dificultad de análisis en estos casos³³⁾ al menos

³² CNMC 2016: ANME/DTSA/2154/14/MERCADOS 3a 3b 4

³³ CNMC. Agosto 2018. La CNMC aprueba la metodología de análisis de replicabilidad de las ofertas empresariales de banda ancha de Telefónica. <https://www.cnmc.es/node/370974>

el Instituto debería investigar aquellos proyectos que han sido denunciados por parte de los CS ante manifiestas evidencias de falta de replicabilidad económica.

Desde Telefónica hemos mostrado la falta de replicabilidad del proyecto de Ciudad Segura y el de conectividad SCT-Servicios de Internet de Alta Capacidad (por ejemplo, en nuestras respuestas a las consultas públicas de Ofertas de Referencia de Enlaces Dedicados 2020³⁴ y 2021³⁵). A continuación, reproducimos un resumen de las evidencias principales de falta de replicabilidad económica en estos proyectos gubernamentales ganados por el AEP.

Ciudad Segura

La industria ha tenido gran interés desde el principio en poder ofrecer este servicio. Sin embargo, hasta el año 2014 con la llegada de la reforma constitucional y las medidas asimétricas, no era posible para el resto de los concesionarios utilizar los servicios mayoristas del AEP para poder replicar este servicio y poder ofrecerlo a la Ciudad de México en mejores condiciones técnicas y económicas.

Lamentablemente, desde el año 2014, las ofertas de referencia tampoco han permitido en ningún momento la posibilidad a los concesionarios competidores de poder ofrecer a la Ciudad de México el conjunto de servicios requeridos por el proyecto de Ciudad Segura.

Por un lado, existe una barrera de entrada para que los concesionarios puedan ofrecer el servicio mediante su propia infraestructura, pues las elevadas inversiones iniciales les ponen en desventaja respecto al AEP, que ha disfrutado de adjudicaciones directas con un periodo de varios años que le habrán permitido recuperar sus principales costos de inversión, que son la infraestructura civil. El AEP en la primera fase del proyecto y en la posterior ampliación de sitios en 2013 disfrutó tanto de un contrato por periodos de varios años para recuperar esas inversiones iniciales, dado que contaba con la infraestructura de acceso suficiente para poder llevar a cabo dicho despliegue de manera viable económica.

Por el otro lado y como se indicaba, las condiciones de las ofertas de referencia del AEP no han permitido en ningún momento poder replicar el servicio y presentar una oferta competitiva por parte de los concesionarios. En virtud de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y de las medidas asimétricas impuestas por el Instituto al AEP como consecuencia de su preponderancia, el AEP debe de poner a

³⁴ Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública sobre las Propuestas de Ofertas de Referencia de Compartición de Infraestructura y Enlaces Dedicados presentadas por Teléfonos de México, Teléfonos del Noroeste, Red Nacional Última Milla, y Red Última Milla del Noroeste. Septiembre 2020. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/respuestatef-cpofteraenlacesaep2021.pdf>

³⁵ Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública sobre las Propuestas de Ofertas de Referencia de Compartición de Infraestructura y Enlaces Dedicados presentadas por Teléfonos de México, Teléfonos del Noroeste, Red Nacional Última Milla, y Red Última Milla del Noroeste. Septiembre 2021. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/7formato-consulta-publica-ore-orci-070921.pdf>

disposición de los competidores los servicios mayoristas con las características técnicas adecuadas para que los competidores puedan ofrecer en el nivel minorista, a usuarios residenciales o empresas o administraciones públicas, un servicio equivalente al que el AEP ofrece a su vez a sus clientes finales. Y también replicable económicamente, de tal manera que los precios mayoristas regulados permitan a los competidores, al añadirle sus costos comerciales, competir en precio con la oferta del AEP.

Sin embargo, las condiciones de las Ofertas de Referencia del AEP ni en la actualidad ni en el pasado permiten o han permitido utilizar las tecnologías de acceso que el propio AEP utiliza para el proyecto Ciudad Segura y que son las más adecuadas desde un punto de vista técnico-económico. La parte más relevante del proyecto es la conexión de los aproximadamente 15,000 sitios de supervisión con cámaras a los distintos centros de control de la Ciudad de México. La tecnología de acceso utilizada por el AEP ha sido la tecnología GPON (Gigabit Passive Optical Network), tecnología de uso principalmente residencial, lo que repercute en unos menores costos que las tecnologías punto a punto de ámbito puramente empresarial, como los enlaces dedicados.

Los CS que quieran ofrecer un servicio equivalente, en la actualidad y si no se modifica la oferta de referencia de desagregación, sólo tendrían dos alternativas:

- Mediante un despliegue propio. Como se ha indicado, lo que no es viable incluso aunque se abriera el proceso a concurso, dados los plazos elevados para un despliegue inicial, los altos costos iniciales de inversión, las condiciones actuales de la adjudicación de un año de duración, y en general, por la ventaja del AEP como poseedor de una infraestructura esencial de acceso fruto de sus años de monopolio que los competidores no pueden replicar.
- Mediante el uso de la oferta mayorista del AEP. En la actualidad, sólo es posible utilizar la Oferta de Referencia de Enlaces Dedicados del AEP para, desde un punto de vista técnico, cumplir con los requisitos del proyecto e igualar las características técnicas de la oferta provista por el AEP para la Ciudad de México. Sin embargo, dicho servicio mayorista ofrece unas características técnicas como un número de enlaces (se necesitarían dos puntas por cada poste a conectar) muy por encima de los requerimientos necesarios, y por tanto el precio hace que no resulte factible replicar económicamente la oferta que ofrece el AEP. Las ofertas de los competidores a través del uso de este servicio mayorista quedarían notablemente por encima de las que ofrece el AEP mediante el uso de la tecnología GPON.

La oferta de referencia de desagregación del bucle local sería la oferta mayorista del AEP adecuada para poder replicar en igualdad de condiciones técnicas (tecnología GPON para las cámaras ubicadas en postes) y económicas la oferta que el AEP está ofreciendo a la Ciudad de México para el proyecto Ciudad Segura. Sin embargo, las condiciones de la oferta en la actualidad no permiten a otro concesionario solicitar dicho servicio mayorista con los requisitos que requiere el proyecto (principalmente entrega a pie de calle y ámbito no residencial). Algo que el AEP sí se estaría ofreciendo a sí mismo en una teórica modalidad de auto provisión del servicio mayorista.

Al menos en nuestro caso, el AEP nos ha remitido a la oferta de Enlaces Dedicados para este caso concreto, que sí permite la entrega a pie de calle y para cualquier ámbito no sólo el residencial, pero con este servicio mayorista no se puede replicar eficazmente el servicio de Ciudad Segura, pues por algo ni el propio AEP lo hace así.

SCT-Internet de alta capacidad

El AEP ofrece a la SCT un servicio de enlaces de alta capacidad que incluye el servicio de conexión a la red de internet directo a nivel nacional sin considerar diferenciación ni técnica ni de precios por ubicuidad de los servicios. Este servicio de conexión a internet no está contemplado en la oferta de Enlaces Dedicados, por lo que no es posible replicar técnicamente el servicio ofrecido por el AEP.

La oferta de referencia Mayorista del AEP no considera la conexión a Internet directa, lo que implica que el CS no podría replicar de manera análoga el servicio ofrecido para la SCT. La oferta mayorista del AEP considera diferenciación técnica y económica por ubicuidad, es decir, que diferencia enlaces locales, enlaces entre localidades y enlaces internacionales. Los puntos neutros de acceso a Internet en México se sitúan en CDMX, Monterrey, Guadalajara, Tijuana y Mérida. Un CS que intentara replicar el servicio ofrecido por el AEP a la SCT tendría que instalar y arrendar enlaces locales, y entre localidades, considerando esas ubicaciones, incurriendo en costos tanto en la parte local como en los enlaces entre localidades, que son facturados por kilómetro de enlace.

Por el contrario, el AEP ofertó a la SCT indistintamente en el territorio nacional los servicios independientemente de la localidad donde fueron solicitados y sin un costo por kilómetro. El AEP no hizo ninguna diferenciación por tipo de enlace (locales y entre localidades) ni costo. Además, el AEP no repercutió ningún gasto de instalación por enlace en su oferta a la SCT.

La tabla siguiente muestra los cálculos que hemos llevado internamente de lo que implicaría para un CS intentar replicar la oferta del AEP a la SCT a partir de la oferta mayorista de enlaces dedicados. Se han considerado los distintos enlaces y tipo de enlace que en principio se habrían incluido en la propuesta y estimado los kilómetros en el caso de los enlaces de larga distancia.

ENLACE LOCAL								
Ancho de Banda (Mbps)	Tramo Local		Tramo larga distancia		Costo a partir de ORE		Oferta AEP	
	Gastos de Instalación	Recurrente	Gastos de Instalación	Recurrente	Gastos de Instalación	Recurrente	Gastos de Instalación	Recurrente
100	\$ 66.313,16	\$ 25.091,18			\$66.313,16	\$25.091,18	\$0,00	\$4.961,39
200	\$ 66.313,16	\$ 36.449,50			\$66.313,16	\$36.449,50	\$0,00	\$8.229,17
500	\$ 66.313,16	\$ 54.990,96			\$66.313,16	\$54.990,96	\$0,00	\$31.513,71
1000	\$ 265.252,60	\$ 78.177,48			\$265.252,60	\$78.177,48	\$0,00	\$45.976,66
2000	\$ 265.252,60	\$ 103.541,48			\$265.252,60	\$103.541,48	\$0,00	\$77.687,62
10000	\$ 265.252,60	\$ 197.425,46			\$265.252,60	\$197.425,46	\$0,00	\$150.709,96

ENLACE LARGA DISTANCIA								
Ancho de Banda (Mbps)	Tramo Local		Tramo larga distancia		Costo a partir de ORE		Oferta AEP	
	Gastos de Instalación	Recurrente	Gastos de Instalación	Recurrente	Gastos de Instalación	Recurrente	Gastos de Instalación	Recurrente
100	\$66.313,16	\$25.091,18	\$4.690,29	\$2.165,97	\$71.003,45	\$27.257,15	\$0,00	\$4.961,39
200	\$66.313,16	\$36.449,50	\$4.690,29	\$7.581,97	\$71.003,45	\$44.031,47	\$0,00	\$8.229,17
500	\$66.313,16	\$54.990,96	\$4.690,29	\$1.322,36	\$71.003,45	\$56.313,32	\$0,00	\$31.513,71
1000	\$265.252,60	\$78.177,48	\$4.690,29	\$14.060,41	\$269.942,89	\$92.237,89	\$0,00	\$46.788,58
2000	\$265.252,60	\$103.541,48	\$4.690,29	\$5.341,59	\$269.942,89	\$108.883,07	\$0,00	\$77.674,96

Figura 9. Comparativa precios oferta mayorista ORE 2019 con propuesta AEP SCT (Fuente: elaboración propia)

Como puede observarse, hay una notable diferencia entre la oferta ganadora del AEP y los precios en los que incurría un CS que intentara replicar esa oferta a partir de la oferta mayorista del AEP. Lo que el CS tendría que añadir los costos aguas abajo sobre los costos de red (costos de la oferta de referencia), lo que encarecería aún más el precio para el CS. Es notable la falta de replicabilidad económica.

Con independencia de que la prueba de replicabilidad económica del Instituto para el servicio mayorista de enlaces dedicados sólo considere ofertas empresariales estandarizadas, no por ello el AEP puede incurrir en estrechamiento de márgenes en sus ofertas y contratos para empresas y gobierno.

7. ANÁLISIS DE LA CONSULTA PÚBLICA Y PROPUESTA DE TELEFÓNICA

En línea con todo lo expuesto, la propuesta que hacemos llegar al Instituto se centra en los problemas principales que hemos mostrado en los capítulos anteriores:

7.1 Replicabilidad económica móvil

Observamos en los documentos presentados en esta consulta pública, que el Instituto **no presenta ningún cambio** en la metodología de la prueba de replicabilidad móvil.

Desde Telefónica creemos que existe un verdadero problema de falta de replicabilidad económica en el mercado móvil. Ya no es sólo en determinadas ofertas y promociones enfocadas a la retención y captación de los clientes del AEP, que neutralizan los esfuerzos de los competidores por arrebatar participación de mercado al AEP. Sino que es general y está impidiendo el buen desempeño competitivo del mercado.

Creemos que el Instituto debe aprovechar esta oportunidad para hacer una revisión general y holística de la efectividad que está teniendo la prueba de replicabilidad económica móvil y si está consiguiendo alguno de los objetivos que originalmente se perseguían con esta obligación.

Nuestra propuesta se centra en los dos problemas fundamentales que hemos señalado, ante los cuales el resto de los parámetros y distintos enfoques de la prueba cobran un aspecto secundario. Para ello, de manera general, proponemos al Instituto:

1. Establecer adicionalmente una prueba de replicabilidad económica *ex ante* sujeta al proceso de aprobación de los planes y tarifas del AEP. El Instituto tiene la potestad para ello, pues la LFTyR así lo indica en sus artículos 208 y 267. Como hemos mostrado en el documento, es relativamente sencillo llevar a cabo una prueba así. A pesar de que el AEP pueda lanzar numerosas ofertas, son en realidad variaciones de un reducido conjunto de planes, donde lo que más puede variar son precisamente las promociones o los consumos. La experiencia internacional evidencia que es posible llevar el control del volumen de ofertas móviles que lanza el AEP en México. La prueba debe realizarse *oferta por oferta* desde la perspectiva del cliente para el tiempo promedio de permanencia en la oferta, considerando las promociones más agresivas que disfrutarán los clientes (por ejemplo, considerando el menor plazo de permanencia establecido). Ello para atajar las ofertas agresivas no replicables que lanza el AEP enfocadas a retención o captación, elevando aún más los altos costos de cambio de sus clientes y que están alterando el normal funcionamiento del mercado, una estrategia que está llevando a la reconcentración del AEP en un mercado ya de por sí muy concentrado (de los más concentrados del mundo en el ámbito móvil).
2. El Instituto debe tomar conciencia de la gravedad que supone el incumplimiento de la prueba actual *ex post* de replicabilidad económica móvil, aunque pueda ser acreditada a posteriori una vez que el AEP ajusta las tarifas mayoristas. Ello

supone un daño tanto directo a los OMV que operan en la red del AEP como al conjunto del mercado. La situación de pandemia ha podido mostrar cómo el AEP no tiene ningún incentivo para cumplir con la obligación si no es estrictamente vigilado, pues apenas tiene consecuencias para él el incumplimiento continuado. E incluso cuando el AEP es monitorizado regularmente, la falta de penalizaciones y el mayor costo-beneficio que le otorga el incumplimiento frente al cumplimiento, propicia la reiteración de su comportamiento. Es por ello que proponemos al Instituto tomar medidas en el corto plazo para disuadir al AEP de no continuar con este comportamiento. Cuanto menos, el AEP debería resarcir a sus OMVs por el valor en exceso de las tarifas cobradas en el periodo donde ha habido falta de replicabilidad económica (como de hecho se observa en la experiencia internacional, en Noruega, como hemos mostrado), para asegurar, aunque sea a posteriori, que los OMV no han incurrido en pérdidas directas para poder replicar las ofertas del AEP (aunque ello no compensa el daño hecho en el mercado y las restricciones al crecimiento de los OMV). Y en coherencia con el punto 1) propuesto, establecer un control estricto de las ofertas antes de su aprobación para asegurar que, a nivel individual, las ofertas son replicables económicamente. Adicionalmente, el Instituto no puede tolerar los retrasos injustificados ni la entrega de información incompleta o imprecisa. Las pruebas deben llevarse a cabo sin retraso y, en caso contrario, el Instituto debe sancionar al AEP o suspender la comercialización de sus ofertas, tal y como dictan las nuevas medidas. Pero también el Instituto debe de ser diligente y asegurar que las pruebas de replicabilidad económica se llevan a cabo de manera rigurosa y efectiva. Con todo, y en el papel proactivo que el Instituto debe tener, si se sigue observando este comportamiento reiterado que daña la competencia, el Instituto deberá tomar medidas contundentes para disciplinar al AEP e impedir la continuación de dicho comportamiento, hasta llegar al punto donde el costo-beneficio del incumplimiento no compense al AEP. Queremos recordar que el principio de la regulación *ex ante* es impedir las fallas de mercado incluso antes de que se produzcan.

En resumen, el Instituto debe considerar que la obligación actual no está siendo cumplida de manera efectiva. El Instituto debe reformular de manera general la prueba de replicabilidad económica. La reconcentración del mercado a favor del AEP, las dificultades de los competidores, pero principalmente, la evidente falta de replicabilidad económica de las ofertas que lanza el AEP prueban que existe un problema general de replicabilidad económica en el mercado móvil que ameritan una revisión de la medida y su respectiva metodología.

Por ello, el Instituto debe añadir un control *ex ante* (prelanzamiento) además del ya existente *ex post*, y asegurar el cumplimiento estricto mediante todas las herramientas que tiene el Instituto para desincentivar el incumplimiento reiterado por parte del AEP.

Dejando los dos puntos anteriores como los de máxima prioridad e importancia, el resto de los aspectos de la metodología de replicabilidad económica que proponemos serían los siguientes:

- Eficiencia SEO³⁶, tal y como ya está establecida en la metodología. El único matiz que queremos hacer llegar es el de que el tamaño del OMV considerado sea de pequeña escala, para intentar mitigar el problema a la entrada de nuevos OMV a la red del AEP y asegurar la replicabilidad económica para estos en la fase más complicada de entrada y crecimiento inicial.
- Se propone como estándar de costos el FAC³⁷ o costos totalmente distribuidos. La obligación de contabilidad regulatoria ya estaría en vigor y, por lo tanto, la mejor fuente de información es la de la propia contabilidad del AEP y auditada por auditores externos. Es además la que refleja sus verdaderos costos, que son uno de los insumos en los que se basa el propio AEP para lanzar sus ofertas.
- El tipo de prueba (ex ante, además de ex post) y nivel de agregación ya ha sido comentado en los puntos principales. Se debe añadir la prueba previa al lanzamiento dentro de la obligación de aprobación de las ofertas y planes del AEP. El nivel de agregación de esta prueba ex ante sería oferta por oferta con perspectiva del cliente para el horizonte temporal de su tiempo promedio de permanencia.
- Debe incluirse el servicio de Usuario Visitante dentro de la prueba. No puede entenderse que un servicio mayorista regulado no haya quedado incluido, como ya comentamos en su día (por ejemplo, en nuestra respuesta a las metodologías de replicabilidad económica³⁸ o en nuestra respuesta a la consulta pública de revisión bienal de las medidas de preponderancia³⁹) y, además, el propio Instituto en su revisión bienal ha señalado la falta de replicabilidad utilizando el servicio mayorista de Usuario Visitante.
- Los precios de los insumos mayoristas pueden considerar los descuentos, pero estrictamente el nivel de descuento que disfrutaría el OMV de pequeña escala hipotético considerado en la prueba.
- Las promociones deben estar incluidas, especialmente en la prueba ex ante y considerando las promociones a nivel individual oferta por oferta aplicables al tiempo promedio de permanencia.
- La evaluación de la rentabilidad en la prueba ex ante deberá de ser la de Flujo de caja descontado (FCD), pues es la que permite calcular la replicabilidad

³⁶ Operador similarmente eficiente o SEO (*Similarly Efficient Operator*) por sus siglas en inglés.

³⁷ Costos totalmente distribuidos o FAC (*Fully allocated costs*) por sus siglas en inglés.

³⁸ Respuesta de Telefónica a la Consulta pública sobre la "Metodología de Replicabilidad Económica aplicable a los Servicios del Agente Económico Preponderante en Telecomunicaciones". Julio 2017. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/pegasopcs.pdf>

³⁹ Respuesta de Telefónica a la Consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de Telecomunicaciones. Mayo 2019. http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica_3.pdf

económica oferta por oferta desde la perspectiva de cliente. Para la prueba ex post, podrá ser periodo a periodo, tal y como está en la actualidad.

7.2 Replicabilidad económica servicios fijos

Prueba replicabilidad económica telefonía fija

No compartimos la propuesta preliminar del Instituto en desregular la prueba de replicabilidad económica del servicio de telefonía fija. En general las pruebas de replicabilidad económica deben ser más estrictas, no menos. Y menos aún ser desreguladas. Desde la industria se ha manifestado la falta de replicabilidad económica efectiva en los servicios fijos que la metodología actual en las distintas pruebas no estaría detectando. Se tienen que reforzar las pruebas, no eliminarlas. El hecho de que la telefonía pueda ser analizada en la prueba de banda ancha no es motivo suficiente para desregular esta prueba, pues las ofertas específicas para este segmento de clientes con líneas sólo de voz tienen la obligación, según las medidas asimétricas de preponderancia, de ser replicables económicamente.

Prueba replicabilidad económica banda ancha

Observamos que la prueba de replicabilidad económica de banda ancha ha sido parcialmente flexibilizada en la propuesta preliminar presentada por el Instituto.

Por ejemplo, proponiendo un enfoque EEO en lugar de SEO, lo que complicaría a los operadores fijos de pequeña escala replicar las ofertas del AEP.

O enfocando la prueba ex post en las ofertas insignias en lugar de en todas las ofertas.

Como hemos mostrado recientemente en nuestra respuesta a la flexibilización regulatoria del SAIB⁴⁰, el mercado de los servicios fijos está lejos de ser competitivo y que, por lo tanto, no está justificada ninguna flexibilidad en las obligaciones del AEP.

En todo caso, siempre ha llamado la atención que el diseño de la prueba de replicabilidad económica para los servicios fijos de banda ancha haya sido, sobre el papel, más estricta que la prueba para los servicios móviles, con un análisis oferta por oferta ex ante, por ejemplo, cuando a todas luces el mercado móvil está mucho más concentrado que el fijo y con mayores y evidentes fallas competitivas.

Hemos llamado la atención sobre este hecho en multitud de ocasiones. La mejor experiencia internacional no es la más común (la que más veces se repite) sino la que se adecúa a los problemas y fallas competitivas existentes. Siendo cierto que lo más común es encontrar fallas competitivas en los mercados fijos y difícilmente en los mercados móviles, y por lo tanto que los remedios estrictos suelen ser más comunes en los

⁴⁰ 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>

mercados fijos, en México, desgraciadamente, es el mercado móvil el que presenta las mayores fallas competitivas, y es ahí donde deben establecerse los remedios más severos para corregirlo. Es este enfoque lo que se evidencia en la experiencia internacional donde, cuando los mercados móviles presentan fallas competitivas, los remedios aplicados son tan estrictos como en los mercados fijos concentrados. Lo contrario sería confundir e invertir causas con consecuencias⁴¹.

Nuestra propuesta al respecto de esta prueba para servicios fijos de banda ancha sería mantener la metodología actual, pero ya que el Instituto ha decidido llevar a cabo una diferenciación geográfica de las tarifas mayoristas del SAIB (de la que no estamos de acuerdo y así lo hemos manifestado en el documento previamente citado), la prueba de replicabilidad económica para el servicio mayorista SAIB debe considerar esta diferenciación geográfica.

El nivel de desagregación geográfica y número y alcance geográfico de cada prueba dependerá del nivel de diferencia y posibles distintas estrategias que establezca el AEP a nivel municipal. Si para cada municipio donde tiene flexibilidad geográfica el AEP establece precios minoristas diferentes y/o precios mayoristas diferentes al resto de los municipio o resto nacional, ese será el nivel de desagregación y número de pruebas de replicabilidad económica necesarias. Si, por el contrario, el AEP establece solo una diferenciación entre municipios flexibilizados (misma para todos ellos) y el resto, sólo serán necesarias dos pruebas atendiendo a dicha diferenciación geográfica.

Ello para impedir que el AEP pudiera diluir potenciales ofertas no replicables enfocadas a los municipios donde tiene flexibilidad regulatoria que no fueran detectadas por una prueba que solamente considera el agregado total nacional o agregado de todos los municipios con flexibilización regulatoria si es que el AEP luego diferencia municipio a municipio.

Prueba replicabilidad económica enlaces dedicados

Para la prueba de replicabilidad económica de Enlaces Dedicados el Instituto propone pequeñas modificaciones. La principal es un desglose por tipo de tecnología del enlace dedicado (TDM – Ethernet), lo que creemos que era importante y necesario. En la situación actual y dada la diferencia en precio y características de las distintas tecnologías, el nivel de agregación que no diferenciaba entre estas tecnologías, pues se agregaba la información sin diferenciar por tecnología, permitía al AEP poder llevar a cabo una estrategia para favorecer o perjudicar un tipo de tecnología frente a las otras, en cuanto a la replicabilidad de sus ofertas a sus clientes finales se refiere. Especialmente entendemos que podría estar utilizando dicha estrategia para diluir una potencial falta de replicabilidad de sus ofertas bajo tecnología Ethernet.

⁴¹ Mercados concentrados implican remedios severos. Los mercados fijos es más común que sean concentrados. Luego en los mercados fijos es más común encontrar remedios severos. Pero de ahí no puede concluirse lo inverso. Que los remedios severos son solo para los mercados fijos o, de manera equivalente, que un mercado que no sea fijo no estará concentrado y no necesitará remedios severos. Matemáticamente, que $p \Rightarrow q$ no hace que $q \Rightarrow p$

En todo caso y como hemos manifestado, los cambios que propone el Instituto serían menores en comparación con el mayor problema que está teniendo lugar respecto a la replicabilidad económica de los Enlaces Dedicados. Y es el de los proyectos especiales, el cual es el concepto que en mayor medida encarece el precio y costo final de los Enlaces que solicitan los CS. Como se ha manifestado y el propio Instituto ha reconocido en la última revisión bienal sobre la efectividad de las medidas de preponderancia, los proyectos especiales son una de las principales barreras existentes y lo que más encarece el precio final del servicio, por lo que el costo final del Enlace Dedicado para el CS considerando toda su vida útil o el tiempo de contratación promedio por parte del cliente, si llega a ser aceptado, es muy superior a lo que indicarían las tarifas mayoristas reguladas (tarifas por instalación y cargos recurrentes regulados). Y es un costo promedio que el AEP no se estaría imputando a sí mismo, por lo que de facto sus ofertas no pueden ser replicadas económicamente.

Reconocemos el esfuerzo por parte del Instituto al reconocer este problema e introducir nuevas medidas asimétricas de control de los proyectos y trabajos especiales.

Pero en coherencia con ello, también debe ser trasladado como costos promedio por parte del CS a considerar para la prueba de replicabilidad económica. La prueba actual no estaría incorporando estos costos por proyecto especial, que al menos deberían ser considerados distribuidos durante el tiempo promedio de contratación por parte del cliente, que es el tiempo en el que el CS puede intentar recuperar la totalidad de los costos incurridos.

Para ello el Instituto deberá determinar el porcentaje medio de enlaces con proyecto especial, así como la cuantía promedio de estos. Las nuevas medidas de preponderancia añadidas facultan al Instituto para recabar dicha información y llevar un control de los proyectos especiales, por lo que solicitamos al Instituto su incorporación lo antes posible a la prueba de replicabilidad económica de Enlaces Dedicados, como una de las herramientas y obligaciones para establecer un control a los abusos actuales por parte del AEP y que constituye una de las barreras principales existentes para su uso efectivo.

Adicionalmente, la diferenciación a nivel geográfico de las tarifas para los Enlaces Dedicados que, de manera similar al SAIB, el Instituto ha flexibilizado en la última revisión bienal de las medidas de preponderancia, algo en lo que estamos también en profundo desacuerdo, al menos amerita para que dicha diferenciación sea trasladada a la prueba de replicabilidad económica de los Enlaces Dedicados. Dado que en los municipios donde se decida dicha flexibilización el AEP podrá presentar tarifas mayoristas o minoristas diferenciadas, por lo tanto, la prueba debe desglosarse atendiendo a esta diferenciación geográfica con el fin de evitar que el AEP pueda utilizar una prueba agregada (sin diferenciación geográfica, como la actual) para diluir una potencial falta de replicabilidad económica de las ofertas del AEP aprovechando la flexibilidad geográfica y diluyendo dicha falta de flexibilidad en una prueba agregada. El nivel de desagregación geográfica y número y alcance geográfico de cada prueba dependerá del nivel de diferencia y estrategia en precios que establezca el AEP a nivel municipal. Si para cada

municipio donde tiene flexibilidad geográfica el AEP establece precios minoristas diferentes y/o precios mayoristas diferentes al resto de los municipio o resto nacional, ese será el nivel de desagregación y número de pruebas de replicabilidad económica necesarias. Si, por el contrario, establece solo una diferenciación entre municipios flexibilizados (misma para todos ellos) y el resto, sólo serán necesarias dos pruebas atendiendo a dicha diferenciación geográfica.

Ello para impedir que el AEP pudiera diluir potenciales ofertas no replicables enfocadas a los municipios donde tiene flexibilidad regulatoria que no fueran detectadas por una prueba que solamente considera el agregado total nacional o agregado de todos los municipios con flexibilización regulatoria si es que el AEP luego diferencia municipio a municipio.

7.3 Replicabilidad económica segmento empresarial y gubernamental

Hemos puesto de manifiesto anteriormente en este documento y en numerosas ocasiones la falta completa de replicabilidad económica para los segmentos empresarial y gubernamental y la falta de control y supervisión por parte del Instituto a pesar de las evidencias mostradas por la industria (por ejemplo, en los proyectos de Ciudad Segura y SCT – servicios internet alta capacidad).

Como ya expusimos en nuestro documento de 2017 respecto a este segmento y como muestra la práctica internacional, solicitamos al Instituto que lleve a cabo un análisis de replicabilidad económica de todos los proyectos que superen un cierto umbral económico, que determine el Instituto. O que, ante denuncias de los CS que muestren indicios sólidos de falta de replicabilidad económica de alguna propuesta del AEP en este ámbito, lleve a cabo su propia investigación.

El Instituto deberá suspender dichas ofertas/proyectos con indicios de falta de replicabilidad económica en tanto no verifique su replicabilidad económica a partir de la oferta mayorista regulada del AEP.

ANEXO A: ANÁLISIS OFERTAS

[ESTRICTAMENTE CONFIDENCIAL]

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Información confidencial de conformidad con los artículos 3, 11 fracción VI, 113, fracción III, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en los artículos 106, 107, 109, 110, 111, 116 y 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; el lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones.

ANEXO B: DAÑO MERCADO FALTA DE REPLICABILIDAD ECONÓMICA PRUEBA ACTUAL

A continuación, se provee evidencia económica que demuestra que, a diferencia de lo que manifiesta ese Instituto en sus informes de resultados de replicabilidad, el incumplimiento del AEP a su obligación de replicabilidad económica ha tenido un impacto directo sobre la situación financiera de los OMV que operan en México en la red del AEP, lo que representa aproximadamente el 50% del mercado de OMV en nuestro país.

La evaluación del impacto económico que se desarrolla a continuación parte de los siguientes supuestos:

- i. Se utiliza como OMV representativo un operador con un tamaño de 300,000 usuarios. Los OMV más grandes que operan actualmente en México tienen una cifra de suscriptores próxima a este valor. Es importante observar que, al tomar como referencia un OMV de este tamaño, estamos llevando a cabo estimaciones conservadoras de los impactos económicos ya que, si se optara por emplear un OMV de menor tamaño, el impacto sería mucho mayor, dado que la escala de operación del OMV determina el otorgamiento del nivel de descuentos sobre precios base. Lamentablemente, el tamaño de OMV tomado por el Instituto para llevar a cabo la prueba de replicabilidad no es público, en virtud que éste es uno de los parámetros que el Instituto ha decidido mantener en el anonimato.
- ii. De manera que el siguiente análisis se basa en el caso hipotético de un OMV que opera en la red del AEP con 300,000 usuarios.
- iii. Para determinar las cifras del tráfico que este OMV hipotético pudiera generar, se toma como referencia un tráfico aproximado al reportado por el operador OUI (alojado en la red del AEP) en 2018, 2019, 2020 y primer trimestre de 2021 obtenido del Banco de Información de Telecomunicaciones del IFT, ya que dicho operador se acerca al número de usuarios del OMV hipotético. A este efecto, se calcula lo que este OMV hipotético hubiera pagado por su tráfico de voz y datos con las tarifas de OMV vigentes en cada momento, tomando como base las tarifas mayoristas a partir de la Oferta de Referencia OMV vigentes en cada trimestre.
- iv. En un segundo momento, se calcula lo que tendría que haber pagado el OMV hipotético en caso de haberse aplicado de manera retroactiva las actualizaciones de tarifas que sí superaban las pruebas de replicabilidad. Es decir, lo que habría pagado si desde el principio del trimestre respectivo se hubiesen pagado las tarifas que sí garantizaban la replicabilidad económica.
- v. Así, la afectación financiera directa o daño económico directo al OMV hipotético estaría determinada por la diferencia entre lo que efectivamente

pagó este operador y lo que debió haber pagado si en todo momento se hubiera garantizado la replicabilidad económica.

- vi. Este análisis se realiza para 2018, 2019, 2020 y primer trimestre de 2021, pues a fecha de la elaboración de este documento (febrero 2022), sólo está disponible en el BIT la información de tráfico hasta el 1T2021. Si bien la prueba para el primer trimestre de 2018 se considera prueba piloto, es de resaltar que la medida de replicabilidad económica móvil ya estaba en vigor y, por ende, el AEP tenía la obligación de cumplirla, motivo por el cual se ha incluido dicho periodo en el presente análisis.

La siguiente tabla muestra en la primera fila, las referencias de las tarifas que estuvieron vigentes en cada trimestre analizado y, en la segunda fila, las referencias de aquellas que tendrían que haberse aplicado para que hubiera superado la prueba retrospectivamente.

	Tarifas en vigor	Tarifa que debió haber aplicado
1T2018	OdR 2018	Primera Actualización 2018
2T2018	OdR 2018	Primera Actualización 2018
3T2018	OdR 2018	Primera Actualización 2018
4T2018	OdR 2018	Segunda Actualización 2018
1T2019	Primera Actualización 2018	Segunda Actualización 2019
2T2019	Segunda Actualización 2018	Segunda Actualización 2019
3T2019	Segunda Actualización 2019	Segunda Actualización 2019
4T2019	Segunda Actualización 2019	Segunda Actualización 2019
1T2020	Segunda Actualización 2018	Primera actualización 2021
2T2020	Segunda Actualización 2018	Primera actualización 2021
3T2020	Segunda Actualización 2018	Primera actualización 2021
4T2020	Segunda Actualización 2018	Primera actualización 2021
1T2021	Segunda Actualización 2018	Primera actualización 2021

Tabla 13. Tarifas aplicadas al OMV y las que deberían haber aplicado para que no hubiera habido falta de replicabilidad de manera

retrospectiva (Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de replicabilidad económica móvil del Instituto)

En la tabla anterior se pueden observar cuatro tipos distintos de tarifas: i) las tarifas que estuvieron vigentes la mayor parte de 2018 publicadas a principios de ese año ("OdR 2018"); ii) las tarifas resultado de la primera actualización por replicabilidad económica, llevada a cabo a finales de 2018 ("Primera Actualización 2018"); iii) las tarifas resultado de la segunda actualización por replicabilidad económica en 2018 ("Segunda Actualización 2018") y, iv) si bien es cierto que en 2019 hubo dos actualizaciones de tarifas, también lo es que a partir de la información que obra en los informes resultados, el IFT únicamente consideró la segunda actualización ("Segunda Actualización 2019").

A continuación, se presentan los cuatro esquemas tarifarios mayoristas que se aplicaron en 2018 y 2019.

Servicio	Tipo de cobro	Tarifa de uso de red ¹
Voz	Por minuto e incremental	\$ 0,110
SMS	Por evento a 160 caracteres	\$ 0,100
Datos	1 MB = 1024KB 1 KB mínima e incremental	\$ 0,100

Tabla 14. Tarifas OMV 2018

	Rango 0	Rango 1	Rango 2	Rango 3	Rango 4	Rango 5	Rango 6
Cargo mínimo mensual	Nota 2	\$ 862.068,97	\$ 2.155.172,41	\$ 4.310.344,83	\$ 17.241.379,31	\$ 34.482.758,82	\$ 51.724.137,93
Bolsa de tráfico de unidades iniciales	Nota 2	12.500.000	37.500.000	95.000.000	400.000.000	840.000.000	1.290.000.000
Bolsa de tráfico de unidades finales	Nota 2	15.000.000	47.500.000	100.000.000	420.000.000	880.000.000	1.330.000.000
Cobro del excedente de tráfico de la bolsa de unidades							
Min saliente	\$ 0,090	\$ 0,088	\$ 0,086	\$ 0,083	\$ 0,080	\$ 0,079	\$ 0,077
SMS saliente (persona a persona)	\$ 0,080	\$ 0,057	\$ 0,045	\$ 0,043	\$ 0,041	\$ 0,040	\$ 0,039
MB	\$ 0,085	\$ 0,057	\$ 0,045	\$ 0,043	\$ 0,041	\$ 0,040	\$ 0,039
Administración de usuarios							
Usuarios incluidos	Nota 3	50.000	120.000	250.000	400.000	500.000	850.000
Usuario adicional	Nota 3	\$ 4,00	\$ 4,00	\$ 3,50	\$ 3,50	\$ 3,00	\$ 3,00

Tabla 15. Primera actualización de tarifas 2018 (Fuente: Anexo de Tarifas de la Oferta de Referencia OMV)

	Rango 0	Rango 1	Rango 2	Rango 3	Rango 4	Rango 5	Rango 6
Cargo mínimo mensual	Nota 2	\$ 862.068,97	\$ 2.155.172,41	\$ 4.310.344,83	\$ 21.551.724,14	\$ 43.103.448,28	\$ 51.724.137,93
Bolsa de tráfico de unidades iniciales	Nota 2	17.000.000	47.500.000	100.000.000	525.000.000	1.100.000.000	1.380.000.000
Bolsa de tráfico de unidades finales	Nota 2	19.000.000	50.000.000	105.000.000	550.000.000	1.150.000.000	1.450.000.000
Cobro del excedente de tráfico de la bolsa de unidades							
Min saliente	\$ 0,090	\$ 0,080	\$ 0,078	\$ 0,076	\$ 0,074	\$ 0,072	\$ 0,070
SMS saliente (persona a persona)	\$ 0,080	\$ 0,045	\$ 0,043	\$ 0,041	\$ 0,040	\$ 0,037	\$ 0,036
MB	\$ 0,080	\$ 0,045	\$ 0,043	\$ 0,041	\$ 0,039	\$ 0,037	\$ 0,036
Administración de usuarios							
Usuarios incluidos	Nota 3	100.000	200.000	300.000	500.000	750.000	850.000
Usuario adicional	Nota 3	\$ 4,00	\$ 4,00	\$ 3,50	\$ 3,50	\$ 3,00	\$ 3,00

Tabla 16. Segunda actualización de tarifas 2018 (Fuente: Anexo de Tarifas de la Oferta de Referencia OMV)

Rubro	Rango 1	Rango 2	Rango 3
Compromiso de Pago Anual	\$ 24.000.000,00	\$ 90.000.000,00	\$ 425.000.000,00
Bolsa de Tráfico de Unidades Anual ¹	558.000.000	2.432.000.000	14.150.000.000
Bono	21.000.000	138.000.000	500.000.000
Paquete complementario	N/A	N/A	500.000.000 adicionales por \$5,000,000,00
Tarifa de Unidades Incluidas y/o Adicionales			
MB (1MB = 1024 KB. 1 KB mínima e incremental)	\$ 0,043	\$ 0,037	\$ 0,030
SMS saliente (persona a persona; por evento a 160 caracteres)	\$ 0,043	\$ 0,037	\$ 0,030
Min saliente (por minuto e incremental)	\$ 0,077	\$ 0,066	\$ 0,055
Min y SMS entrante	-	-	-
Administración de usuarios²			
Usuarios incluidos	150.000	300.000	750.000
Costo de usuario adicional	\$ 4,00	\$ 3,50	\$ 3,00

Tabla 17. Segunda actualización de tarifas 2019 (Fuente: Anexo de Tarifas de la Oferta de Referencia OMV)

Servicio	Tipo de cobro	Tarifa de uso de red ¹
Voz	Por minuto e incremental	\$ 0,040
SMS	Por evento a 160 caracteres	\$ 0,020
Datos	1 MB = 1024KB 1 KB mínima e incremental	\$ 0,020

Tabla 18. Primera actualización de tarifas 2021 (Fuente: IFT)

Ahora bien, la siguiente tabla muestra la estimación correspondiente al tráfico de este OMV hipotético a partir del tráfico de un OMV real de tamaño similar (OUI) para cada trimestre evaluado.

	1T2018	2T2018	3T2018	4T2018
Voz (minutos)	130,000,000	170,000,000	190,000,000	210,000,000
Datos (MB)	330,000,000	430,000,000	800,000,000	1,060,000,000
Total suma (a efectos de bolsa de tráfico)	460,000,000	600,000,000	990,000,000	1,270,000,000
	1T2019	2T2019	3T2019	4T2019
Voz (minutos)	230,000,000	260,000,000	280,000,000	300,000,000
Datos (MB)	1,570,000,000	1,780,000,000	2,530,000,000	2,570,000,000
Total suma (a efectos de bolsa de tráfico)	1,800,000,000	2,040,000,000	2,810,000,000	2,870,000,000
Voz (minutos)	310,000,000	300,000,000	340,000,000	370,000,000
Datos (MB)	2,910,000,000	3,230,000,000	4,480,000,000	5,820,000,000
Total suma (a efectos de bolsa de tráfico)	3,220,000,000	3,530,000,000	4,820,000,000	6,190,000,000

Tabla 19. Estimación de tráfico para el OMV Hipotético (Fuente: Elaboración propia tomando como referencia información del BIT)

Finalmente, empleando toda esta información, es posible estimar lo que el OMV hipotético efectivamente pagó por el uso del servicio mayorista del AEP, así como lo que este mismo operador tendría que haber pagado si las tarifas mayoristas hubieran estado ajustadas a priori para que hubiera existido replicabilidad económica. La tabla siguiente resume la estimación realizada:

	1T2018	2T2018	3T2018	4T2018
Gasto "efectivo" del OMV	\$47,300,000	\$61,700,000	\$100,900,000	\$129,100,000
Gasto "competitivo" del OMV	\$21,619,730	\$29,231,034	\$47,898,004	\$59,207,176
Afectación Financiera Directa	\$25,680,270	\$32,468,966	\$53,001,996	\$69,892,824
	1T2019	2T2019	3T2019	4T2019
Gasto "efectivo" del OMV	\$76,555,138	\$82,285,467	\$109,154,097	\$111,484,789
Gasto "competitivo" del OMV	\$69,920,774	\$79,243,544	\$109,154,097	\$111,484,789
Afectación Financiera Directa	\$6,634,364	\$3,041,923		
	1T2020	2T2020	3T2020	4T2020
Gasto "efectivo" del OMV	\$131,451,257	\$144,597,001	\$189,767,227	\$245,969,506
Gasto "competitivo" del OMV	\$70,600,000	\$76,600,000	\$103,200,000	\$131,200,000
Afectación Financiera Directa	\$60,851,257	\$67,997,001	\$86,567,227	\$114,769,506

Tabla 20. Afectación financiera directa para el OMV hipotético (Fuente: Elaboración propia)

Los cálculos anteriores se presentan en la siguiente gráfica.

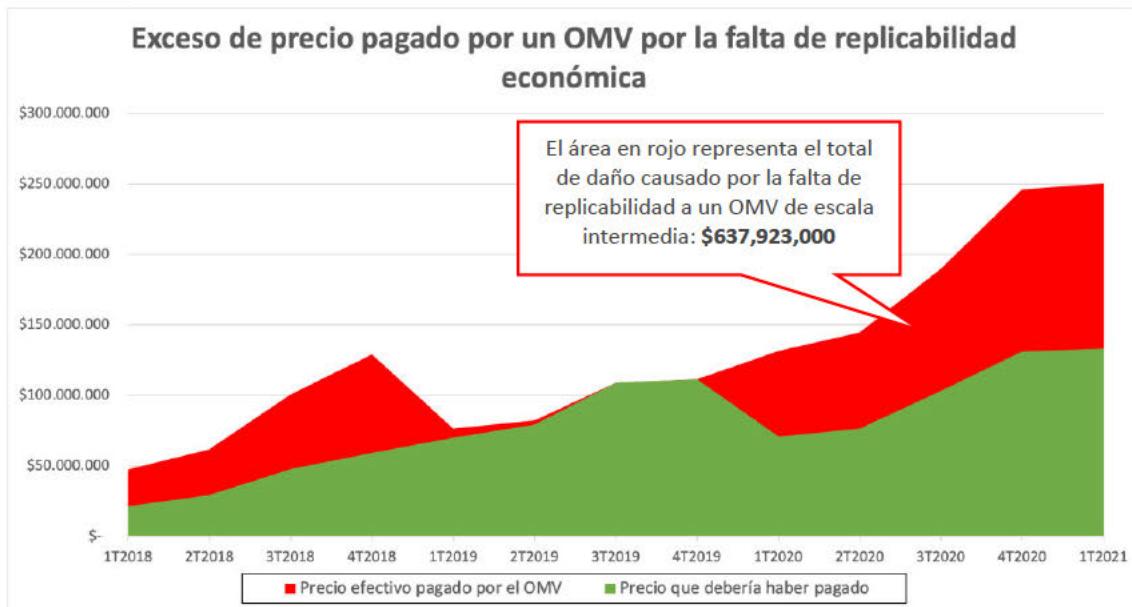


Figura 17. Valoración del daño económico a un OMV por la falta de replicabilidad económica reiterada [Fuente: Elaboración propia tomando como referencia información del BIT]

Como puede observarse, la afectación financiera directa acumulada (daño económico acumulado) para el OMV hipotético observada entre el primer trimestre de 2018 y el primer trimestre del 2021 es del orden de \$637,923,000MXP. Este es el monto de la transferencia de recursos financieros que el OMV hipotético transfirió, de manera anticompetitiva, al AEP como resultado de estar sujeto a un régimen de tarifas no replicable. Este monto es un daño directo sobre el estado financiero OMV y, por tanto, es una afectación directa sobre su rentabilidad y sus posibilidades de expandirse en el corto y mediano plazo.

Este ejercicio solo computa el daño económico generado sobre un solo OMV, por lo que resulta claro que el daño al mercado de OMV en la red del AEP es significativamente mayor, especialmente porque la mayor parte de los OMV son de menor tamaño y, por lo tanto, no se habrán beneficiado de los descuentos por volumen aplicados en este ejercicio al OMV Hipotético. De manera que este monto de 637 millones de pesos de afectación financiera directa representa una cota inferior al daño económico generado por la no replicabilidad económica de manera directa.

ANEXO C: REPLICABILIDAD ECONÓMICA INTERNET FIJO INALÁMBRICO

Respecto a la falta de replicabilidad económica para el servicio Internet fijo inalámbrico sobre 4G (servicio minorista “Internet en tu casa” del AEP), si ya está en entredicho poder replicar económicamente los servicios minoristas móviles del AEP, más aún es poder replicar un servicio fijo inalámbrico para el hogar, que tiene consumos mensuales de datos (MBytes al mes por usuario) un orden de magnitud por encima de un usuario móvil promedio, sin unas tarifas diferenciadas para este tipo de servicio que permitan la replicabilidad económica (carencia que se da tanto en la Oferta de Referencia de OMV como en la de Usuario Visitante).

En efecto, el servicio minorista “Internet en tu casa 2” sobre 4G del AEP, con velocidad de hasta 10 Mbps y 100GB al mes a máxima velocidad, tenía un precio de venta al público de \$399 en 2019, 2020 y 2021 que incluye el IVA del 16%. El precio sin IVA es por lo tanto de \$335.16. Incluye el servicio Claro video sin costo (se vende a \$99 de manera individual). Para calcular los costos del servicio para OMV hay que estimar cuál será el consumo promedio de datos de los clientes de manera agregada o para varios perfiles de clientes (bajo consumo, medio consumo, alto consumo). Utilicemos un único perfil promedio para mayor simplicidad. Para las estimaciones de uso promedio al mes, consideraremos las siguientes referencias internacionales:

- Estudio llevado a cabo en Chile que indica un consumo medio de datos en ubicación fija de 45GB al mes⁴⁷.
- Estudio de Ofcom en el Reino Unido que indica que una familia promedio utiliza 190 GB al mes⁴⁸.

Llevando a cabo una estimación conservadora, podemos tomar el dato de 30GB al mes de uso promedio para los clientes suscritos al servicio. Ello supondría sólo un 30% del valor máximo que pueden descargar a máxima velocidad, según las condiciones de la oferta del AEP a sus clientes.

Con las tarifas actuales de OMV, incluso en el nivel máximo de descuento (rango 6 para las tarifas OMV de 2021), el precio mayorista por Mbyte sería de 3.6 centavos de peso por MB, por lo que únicamente los costos de red a partir del servicio de OMV para un uso

⁴⁷ Artículo ADSLZone. Marzo de 2016. <https://www.adslzone.net/2016/03/07/como-saber-cuantos-gigas-ha-gastado-con-tu-adsl-o-fibra-optica-cada-mes/> “En Chile se identifican tres grupos de clientes según su consumo de gigas mensuales: Las familias con bajo consumo descargan un promedio de 20GB utilizando su conexión para leer noticias, realizar trámites con los bancos, chatear, enviar y recibir correos y utilizar las redes sociales. Suponen el 20% de la base de clientes. **Las familias con un consumo medio descargan 45GB al mes** utilizando varios dispositivos conectados a la red WiFi, transferencia de archivos, compartir fotos, música, juegos en línea y streaming en HD. **Representan el 70% de los clientes.** El tercer grupo es el de las familias con algo consumo de 120GB al mes por conectar hasta 16 dispositivos en red WiFi, hacer streaming en HD, streaming de audio, servicios de hogar inteligente, descarga de películas y música. Son el 10% de los clientes los que se encuadran en este segmento.”

⁴⁸ Ofcom: Average family uses 190GB a month. <https://broadbanddeals.co.uk/news/ofcom-average-family-uses-190gb-month/>

promedio de 30GB (30.000 MB) sería de \$1080 al mes. A ello habría que añadir los costos del servicio de Claro Video, el router inalámbrico, y el resto de los costos aguas abajo. Es evidente que no sería ni siquiera necesario calcular estos costos comerciales (ni los de Claro Video ni los del router ni los costos de comercialización ni el resto de los costos) para observar que los costos mayoristas (exclusivamente) para un OMV usuario del servicio de OMV de proveer el servicio bajo unos supuestos de consumo razonables y conservadores son muy superiores a la tarifa que cobra el AEP a sus clientes (x3 veces el precio minorista sin impuestos). Para que el servicio pudiera ser replicado por los OMV de manera competitiva, el uso de datos promedio no debería ser superior a 3 a 5 GB al mes, dependiendo del resto de los costos aguas abajo, del equipo, etc. Evidentemente ese volumen de consumo no es compatible con un servicio inalámbrico fijo, sería más bien el promedio de consumo de un servicio genuinamente móvil y para clientes de bajo consumo, según cataloga el propio Instituto en sus informes para un consumo promedio de menos de 3GB por usuario y mes.

Conclusiones semejantes se obtienen con el servicio de Usuario Visitante.

Es evidente que existen servicios minoristas del AEP que no pueden ser replicados por ninguna de las ofertas de referencia existentes, ni la de OMV ni la de Usuario Visitante.

En este caso particular de Internet fijo inalámbrico sobre 4G se necesitarían esquemas adicionales de pago además del pago por uso. O bien una tarifa específica para este servicio fijo inalámbrico que permita la replicabilidad económica, o tarifas por volumen o tarifas por capacidad (reserva de un porcentaje de capacidad de la red) que tanto incentiven el uso del servicio mayorista por parte de los OMV y CS como que permitan la replicabilidad de este tipo de servicios de uso masivo de datos.



www.telefonica.com