

## 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](mailto: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 proporciónelos en el último recuadro.
- VI. En caso de que sea de su interés, podrá adjuntar a su correo electrónico la documentación que estime conveniente.
- VII. El periodo de consulta pública será del 10 de enero al 4 de febrero de 2022 (i.e. 20 días hábiles). Una vez concluido dicho periodo, se podrán continuar visualizando los comentarios vertidos, así como los documentos adjuntos en la siguiente dirección electrónica: <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas>
- VIII. Para cualquier duda, comentario o inquietud sobre el presente proceso consultivo, el Instituto pone a su disposición el siguiente punto de contacto: Danyel Bangerar Muñoz Hernández Director de Cuantificación de Derechos y Obligaciones, correo electrónico: [danyel.munoz@ift.org.mx](mailto: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](mailto: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](mailto:victor.maldonado@ift.org.mx), número telefónico 55 5015 4000, extensión 4880.

I. Datos de la persona participante	
Nombre, razón o denominación social:	Operbes, S.A. de C.V., Cablevisión, S.A. de C.V., Cablemás Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Cablevisión Red, S.A. de C.V., Televisión Internacional, S.A. de C.V., México Red de Telecomunicaciones, S. de R.L. de C.V. y TV Cable de Oriente S.A. de C.V.
En su caso, nombre de la persona que funja como representante legal:	Gonzalo Martínez Pous
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 "LGPDPPO"); 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><b>I. Denominación del responsable</b> Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el "IFT").</p> <p><b>II. Domicilio del responsable</b> Avenida Insurgentes Sur #1143, Colonia Nochebuena, Demarcación Territorial Benito Juárez, Código Postal 03720, Ciudad de México.</p> <p><b>III. Datos personales que serán sometidos a tratamiento y su finalidad</b> 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"> <li>• Datos de identificación: Nombre completo y Correo electrónico.</li> <li>• 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.</li> <li>• Datos ideológicos: Comentario, Opinión y/o Aportación.</li> </ul>	

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 25, fracciones XI y XII, 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, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2017, recabados en el ejercicio de sus funciones.

#### V. Finalidades del tratamiento

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

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

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

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

#### VII. Mecanismos y medios disponibles para que el titular, en su caso, pueda manifestar su negativa para el tratamiento de sus datos personales para finalidades y transferencias de datos personales que 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 Nochebuena, Demarcación Territorial Benito Juárez, Código Postal 03720, Ciudad de México, o bien, enviar un correo electrónico a la siguiente dirección: [unidad.transparencia@ift.org.mx](mailto: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 e 56 de la LGPDPPSO, así como en los numerales 73 al 107 de los Lineamientos Generales, de conformidad con lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 LGPDPPSO, 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](mailto: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 Portabilidad<sup>1</sup>.

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>

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, mandatan obligaciones del AEPT respecto a la provisión de servicios mayoristas regulados (en lo sucesivo, los "SMR")

<sup>1</sup> Disponibles en el vínculo electrónico: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5512847&fecha=12/02/2018](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5512847&fecha=12/02/2018)

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"<sup>2</sup> (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 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 lo sucesivo, los "Acuerdos de Replicabilidad Económica"<sup>3</sup>) 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 SEO<sup>4</sup> para la estimación de los costos aguas abajo, así como un estándar de costos LRIC+<sup>5</sup>, con la posibilidad de emplear un enfoque FAC<sup>6</sup> en caso de no contar con información de costos LRIC+.

<sup>2</sup>Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119 disponible en:

[http://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdodira/pifftext270217119verpub\\_2.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdodira/pifftext270217119verpub_2.pdf)

<sup>3</sup> 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](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/politica-regulatoria/pift120917549_1.pdf)

<sup>4</sup> "Operador Similarmente Eficiente", del acrónimo en inglés "Similarly Efficient Operator".

<sup>5</sup> 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".

<sup>6</sup> "Costos Completamente Distribuidos", del acrónimo en inglés "Fully Allocated Costs".

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: EEO<sup>7</sup>
- Nivel de agregación: por cartera de productos
- Estándar de costos: LRIC+ o FAC
- 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: EEO<sup>8</sup>
- 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:**

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

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

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

En tal sentido, en la Segunda Resolución Bienal<sup>9</sup> 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 Funcional<sup>10</sup> 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.

<sup>9</sup>Las 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](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](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](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/anexo_3_medidas_2014-2017-2020_telecom.pdf)

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

Asimismo, el 29 de diciembre del 2017 fue publicado el Acuerdo<sup>11</sup> mediante el cual se expidió la metodología de separación contable aplicable a los agentes económicos preponderantes, la cual fue modificada mediante el Acuerdo<sup>12</sup> publicado el 19 de diciembre del 2018 y el 07 de julio del 2020<sup>13</sup>. 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 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)

<sup>11</sup> Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5509546&fecha=29/12/2017](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509546&fecha=29/12/2017)

<sup>12</sup> Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5546889&fecha=19/12/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5546889&fecha=19/12/2018)

<sup>13</sup> Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596251&fecha=07/07/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596251&fecha=07/07/2020)

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 Operbes, S.A. de C.V., Cablevisión, S.A. de C.V., Cablemás Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Cablevisión Red, S.A. de C.V., Televisión Internacional, S.A. de C.V., México Red de Telecomunicaciones, S. de R.L. de C.V. y TV Cable de Oriente S.A. de C.V.

Nota: añadir cuantas filas considere necesarias.

**Unidad de Política Regulatoria del  
Instituto Federal de Telecomunicaciones**

**Asunto:** Se emiten comentarios dentro de la Consulta Pública relativa a la "Metodología de Replicabilidad Económica aplicable a los Servicios del Agente Económico Preponderante en Telecomunicaciones".

**GONZALO MARTÍNEZ POUS**, representante legal de las empresas **Operbes, S.A. de C.V., Cablevisión, S.A. de C.V., Cablemás Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Cablevisión Red, S.A. de C.V., Televisión Internacional, S.A. de C.V., México Red de Telecomunicaciones, S. de R.L. de C.V. y TV Cable de Oriente S.A. de C.V.**, (en lo sucesivo "mis Representadas") personalidad que acredito en términos de los poderes notariales que se acompañan al presente escrito, comparezco a exponer:

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, (**en lo sucesivo la "Ley" o "LFTR"**), vengo en nombre de mis Representadas a emitir comentarios respecto de 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"*, a efecto de que sean considerados por ese Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo el **"IFT" o "Instituto"**), lo que hago en los siguientes términos:



# Índice de contenidos

<b>1</b>	<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Contexto de mercado en México y marco regulatorio</b> .....	<b>11</b>
2.1	Contexto de mercado .....	11
2.2	Contexto regulatorio .....	20
<b>3</b>	<b>La propuesta de test de replicabilidad del IFT</b> .....	<b>26</b>
3.1	Práctica internacional relevante de pruebas de estrechamiento de márgenes.....	26
3.2	Ejemplos internacionales de test de replicabilidad ex-post para enlaces dedicados .. .....	35
3.3	Metodología de la prueba de estrechamiento de márgenes propuesta por el IFT para las ofertas minoristas móviles del AEP .....	41
3.4	Metodología de la prueba de estrechamiento de márgenes propuesta por el IFT para los enlaces dedicados minoristas del AEP.....	47
<b>4</b>	<b>Propuesta de controles de replicabilidad para servicios minoristas móviles</b> 50	
4.1	Prueba ex-ante vs prueba ex-post.....	51
4.2	Nivel de eficiencia.....	37
4.3	Estándar de costos.....	37
4.4	Nivel de agregación.....	59
4.5	Tratamiento del segmento empresarial.....	62
4.6	Servicios mayoristas a considerar .....	63
4.7	Precios de los insumos mayoristas.....	65
4.8	Tratamiento de las promociones.....	66
4.9	Evaluación de la rentabilidad.....	69
4.10	Tratamiento de las ofertas empaquetadas.....	70
4.11	Costos aguas abajo.....	71
<b>5</b>	<b>Propuesta de controles de replicabilidad para servicios minoristas de enlaces dedicados</b> .....	<b>74</b>
5.1	Prueba ex-ante vs prueba ex-post.....	74
5.2	Nivel de eficiencia.....	75
5.3	Estándar de costos.....	75
5.4	Nivel de agregación.....	76
5.5	Tratamiento del segmento empresarial.....	76
5.6	Servicios mayoristas a considerar .....	76
5.7	Precios de los insumos mayoristas.....	77

5.8	Tratamiento de las promociones.....	77
5.9	Evaluación de la rentabilidad.....	78
5.10	Tratamiento de las ofertas empaquetadas.....	78
5.11	Costos aguas abajo.....	78

*Ca*

*Ca*

# 1 Resumen ejecutivo

Este documento contiene la respuesta de mis Representadas al proceso de consulta pública con respecto a las *"Propuestas de actualización de las metodologías, términos y condiciones para llevar a cabo las pruebas de replicabilidad económica"* (en lo sucesivo "Consulta"), la cual fue publicada en de la página web del IFT el 10 de enero de 2022. En concreto, este documento contiene la opinión y sugerencias de mis Representadas sobre las metodologías y modelos sugeridos por el IFT y sus consultores para la replicabilidad económica de los servicios minoristas móviles y los servicios minoristas de enlaces dedicados.

La metodología para la implementación de pruebas de replicabilidad económica de tarifas se enmarca en el contexto regulatorio emanado de la Reforma del Sector de Telecomunicaciones iniciado con la Reforma Constitucional, la cual se publicó el 11 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación. Dicha Reforma cristalizó en la LFTR. La Reforma, entre otros aspectos, derivó en la declaración del Grupo de Interés Económico de América Móvil como Agente Económico Preponderante (AEP) en el sector de telecomunicaciones mediante la Resolución P/IFT/EXT/060314/76 del IFT del 31 de marzo de 2014. El IFT ratificó la condición de AEP del Grupo de Interés Económico de América Móvil mediante las revisiones bienales con números de acuerdo P/IFT/EXT/270217/119 y P/IFT/021220/488.

En las declaraciones de preponderancia, 2014, 2017 y 2020 el IFT impuso medidas de regulación asimétrica al AEP en telecomunicaciones. Estas medidas de regulación asimétrica, fuertemente inspiradas en las similares aplicadas en el marco regulatorio común de la Unión Europea para el mercado de comunicaciones electrónicas, incluían, entre otras las siguientes:

- La publicación de ofertas de referencia con las condiciones técnicas y económicas para que los Concesionarios Solicitantes (CS) puedan entrar en nuevos mercados utilizando los diferentes servicios mayoristas de acceso a la red del AEP
- Controles de precios de los servicios mayoristas regulados del AEP para asegurar que los usuarios de dichos servicios puedan replicar las ofertas minoristas del AEP.

En línea con sus pares internacionales, el IFT dejó claro, por lo tanto, que en este contexto los principales objetivos de la regulación asimétrica son:

- Favorecer la entrada de nuevos competidores eficientes y, de manera relacionada...



- ...favorecer dicha entrada eficiente evitando que el AEP incurra en comportamientos abusivos como el estrechamiento de márgenes, subsidios cruzados, etc
- Permitir a los competidores la venta de los mismos servicios que el AEP y obtener un margen de utilidad razonable, que cuando menos sea similar al del AEP

A continuación, resumimos nuestra posición concreta con respecto a la propuesta de pruebas de replicabilidad económica de servicios minoristas móviles y enlaces dedicados respectivamente.

#### *Pruebas de replicabilidad de servicios minoristas móviles*

A pesar de la implementación de la Reforma del sector de telecomunicaciones y de la serie de medidas y obligaciones asimétricas impuestas al AEP en telecomunicaciones, este sigue teniendo una posición claramente dominante con más de un 65% de cuota de mercado en términos de usuarios e ingresos móviles. Esta posición dominante no parece que vaya a disminuir en el corto plazo.

Los Operadores Móviles Virtuales (OMV), como dinamizadores del mercado de telecomunicaciones móviles pueden jugar un papel clave, tal y como ha sucedido en otros países. Si bien los OMV siguen lentamente ganando cuota de mercado en líneas móviles, su cuota de mercado de facturación es significativamente inferior. Adicionalmente, la mayoría no utilizan la red del AEP, la de mayor cobertura del país.

Para dinamizar e incrementar la competencia en el mercado móvil, **sigue siendo fundamental que el IFT establezca tarifas mayoristas de OMV en la red del AEP en telecomunicaciones que permitan la replicabilidad efectiva de los servicios minoristas del AEP con un margen razonable, lo cual no es el caso hoy en día.**

Existen indicios serios, como probamos en nuestra respuesta, de que el AEP está incurriendo en estrechamiento de márgenes a los OMV, impidiendo su entrada efectiva y la replicabilidad económica.

El IFT, a través de la Medida de Preponderancia Móvil Sexagésima Cuarta se dotó de las herramientas necesarias para hacer cumplir sus objetivos regulatorios:

- Mediante un proceso de autorización/aprobación ex-ante de los servicios minoristas del AEP. Sin esa aprobación el AEP no podrá comercializar dichas ofertas y,
- Adicionalmente, mediante un test de replicabilidad ex-post.

En nuestro entendimiento, las Medidas de Preponderancia Móvil facultan al AEP para imponer una serie de controles ex-ante, incluyendo tests de estrechamiento de márgenes




ex-ante (es decir previos al lanzamiento de las ofertas del AEP) como parte del proceso de aprobación de las ofertas minoristas del AEP.

Por lo tanto, nos sorprende que el IFT haya optado por, simplemente, sugerir una prueba ex-post. **No podemos compartir la opinión del IFT y sus consultores de que, dados los contextos de mercado y regulatorios relevantes, la metodología adecuada sea un test de estrechamiento de márgenes ex-post completamente agregado.** Encontramos los siguientes problemas con la metodología sugerida:

- A pesar de lo que afirman los consultores del IFT **la solución propuesta por el IFT no cumple con los objetivos de la Reforma Constitucional, ni con las Medidas de Preponderancia.** El foco de la prueba de replicabilidad debería ser la entrada de OMV en el mercado con márgenes razonables
- **Al tratarse (solamente) de un test ex-post, los OMV no tienen certeza antes de entrar en el mercado de que el AEP no vaya a lanzar planes tarifarios que les estrechen los márgenes.**
- Este tipo de prueba haría que **el IFT tuviera problemas para imponer medidas efectivas al AEP.** Incluso aunque el IFT detectara que existe un estrechamiento de márgenes, no sabría dónde está el problema, si en ciertos segmentos de mercado, en todas las tarifas, etc. Esto dificultaría enormemente la labor del IFT de imposición de nuevas medidas o...
- **...todo esto, en una situación en la que ya existen indicios serios de que el AEP está estrechando márgenes,** Esto junto con la asimetría de información sobre los fundamentos económicos del sector a favor del AEP, **implica que la decisión eficiente de los OMV es no entrar en el mercado. Es decir, el AEP está utilizando el estrechamiento de márgenes como una denegación de suministro tal y como lo entendería la Unión Europea**
- **se está asumiendo un estándar de eficiencia (SEO – operador tan eficiente como el operador regulado (al AEP), pero con una menor escala – al AEP – por sus siglas en inglés) que no es realista ni compatible con la situación actual del mercado móvil (y de OMV) en México.** Los OMV (ni los MNO) no tienen ni parece que puedan lograr en el corto plazo los niveles de eficiencia que asumen el IFT y sus consultores. **Este estándar no favorece la entrada eficiente de operadores en un mercado donde su cuota de mercado no pueda alcanzar la considerada cuota de mercado eficiente dentro del ciclo regulatorio considerado (o de la vida útil del cliente) como para que se pueda asumir un nivel de eficiencia SEO para el nuevo entrante.**

Le

Q

- **La prueba ex-post no puede ser utilizada para dar cumplimiento a la parte más importante de la Medida Sexagésima Cuarta.** Esta Medida estipula que el IFT debe aprobar a través de un procedimiento para todas las tarifas minoristas del AEP con el fin de asegurar que cumpla con todas las obligaciones regulatorias que le fueron impuestas. Es obvio que es imposible utilizar un test de estrechamiento de márgenes ex-post para este objetivo.

Por lo tanto, y en línea con las mejores prácticas internacionales descritas en este documento, los principios fundamentales de la solución que proponemos son los siguientes:

- **Un test ex-ante de estrechamiento de márgenes a las ofertas comerciales del AEP antes de que éstas sean lanzadas al mercado.** Adicionalmente, y como ya hemos mencionado, dados los claros indicios de estrechamiento de márgenes, se requeriría una **sustancial rebaja de los precios mayoristas regulados para los OMV.**

Este test formaría parte del proceso de aprobación ex-ante estipulado en la Medida de Preponderancia Móvil Sexagésima Cuarta.

- **Un test ex-post de estrechamiento de márgenes con un alto nivel de desagregación para monitorizar que el AEP efectivamente no ha incurrido en estrechamiento de márgenes** y, por ejemplo, se evite la tentación de descuentos y promociones encubiertos. Este test también serviría para obtener información efectiva tras el lanzamiento de las ofertas para alimentar el test ex-ante de estrechamiento de márgenes.

Este test sería la prueba ex-post estipulada en la Medida de Preponderancia Móvil Sexagésima Cuarta.

A continuación, resumimos en la siguiente tabla el resto de elecciones metodológicas que sugerimos para las herramientas de replicabilidad de los servicios minoristas móviles del AEP, las cuales son explicadas más a detalle en el resto del documento de respuesta:

<b>Implementación</b>	Ex-post	Un test ex-ante, otro ex-post de seguimiento y un test de márgenes brutos
<b>Eficiencia</b>	SEO	REO
<b>Estándar de costos</b>	LRIC (FAC en caso de no estar disponible)	FAC CCA, LRAIC+ en caso de no estar disponible
<b>Nivel de agregación</b>	Cartera de productos	Oferta a oferta
<b>Segmento empresarial</b>	Incluido en la prueba de replicabilidad.	Incluido en la prueba oferta a oferta para el segmento empresarial estandarizado

		Ex-post para contratos corporativos y gubernamentales
<b>Insumos mayoristas</b>	Servicio mayorista de acceso a OMV revendedores o ligeros.	OMV revendedor y todos los otros modelos de negocio y estructura tarifaria posibles
<b>Tratamiento de las promociones</b>	Incluidas, sin tratamiento específico	Analizadas una a una ex-ante (y test de márgenes brutos) y seguimiento en el test ex-post
<b>Análisis de rentabilidad</b>	Periodo a periodo	FCD

Figura 1.1: Comparativa de las soluciones propuestas por el IFT y GTV para las pruebas de replicabilidad móviles [Fuente: Marco Metodológico y elaboración propia] Notas: FCD (Flujo de Caja Descontado), LRAIC+ (Long Run Average Incremental Cost con mark-up para costos comunes), FAC CCA (Fully Allocated Costs – Current Cost Accounting), REO (Reasonably Efficient Operator)

### Pruebas de replicabilidad de servicios minoristas de enlaces dedicados

Los enlaces dedicados minoristas típicamente forman parte de una solución integrada ofrecida a clientes empresariales para atender sus necesidades particulares. Por esta razón, es recomendable desglosar los precios por tipo de enlace para tener mayor transparencia y facilitar las pruebas de estrechamiento de márgenes.

El AEP sigue ejerciendo una posición dominante en el mercado de enlaces dedicados minoristas, y parece aprovechar esta situación para conseguir contratos de soluciones de conectividad con corporaciones y entidades gubernamentales poniendo en duda la replicabilidad de las soluciones.

Al igual que en el caso de los servicios minoristas móviles, el IFT, a través de la Medida de Preponderancia Fija Sexagésima Séptima se dotó de las herramientas necesarias para hacer cumplir sus objetivos regulatorios:

- Mediante un proceso de autorización/aprobación ex -ante de los servicios minoristas del AEP. Sin esa aprobación el AEP no podrá comercializar dichas ofertas y,
- Adicionalmente, mediante un test de replicabilidad ex-post.

En el caso de enlaces dedicados minoristas, por el carácter personalizado que tiene para responder a los requisitos de cada cliente empresarial específico, el control ex-ante no suele ser tan efectivo como una revisión ex-post de las ofertas presentadas por el AEP en las licitaciones de contratos de comunicaciones con empresas privadas o gubernamentales.

A continuación, resumimos en la siguiente tabla el resto de elecciones metodológicas que sugerimos para las herramientas de replicabilidad de los servicios minoristas de enlaces

dedicados del AEP, las cuales son explicadas en más detalle en el resto del documento de respuesta:

<b>Implementación</b>	Ex-post cada seis meses	Ex -post sobre una amplia gama de contratos del AEP con corporaciones y sector público
<b>Eficiencia</b>	EEO	REO
<b>Estándar de costos</b>	LRIC+ (FAC si LRIC+ no está disponible)	FAC CCA, LRAIC+
<b>Nivel de agregación</b>	Cartera de productos para cada tipología de enlace.	Servicio a servicio desagregado en cada contrato revisado del AEP con corporaciones y sector público
<b>Insumos mayoristas</b>	Distinción entre servicios mayoristas	Distinción entre servicios mayoristas. Incluir los servicios regulados y no regulados en las pruebas de replicabilidad
<b>Tratamiento de las promociones</b>	Incluidas en la prueba	Desagregadas en cada contrato revisado del AEP con corporaciones y sector público
<b>Análisis de rentabilidad</b>	Período a período	Tiempo mínimo de vigencia de cada contrato analizado
<b>Otros aspectos</b>		Obligaciones de presentar contratos corporativos y con entidades del gobierno por encima de MXN750,000 anuales. Obligación de separar claramente en contratos y facturas número de enlaces dedicados, naturaleza componentes del servicio y precio

Figura 1.2: Comparativa de las soluciones propuestas por el IFT y GTV para las pruebas de replicabilidad de los enlaces dedicados [Fuente: Marco Metodológico y elaboración propia]

#### Documentación revisada y estructura del informe

Para la redacción de esta respuesta hemos analizado los siguientes documentos publicados por el IFT, producidos por Frontier Economics Ltd para el IFT, como parte de la Consulta:

- Documento descriptivo sobre las dimensiones de las pruebas de replicabilidad económica (Marco Metodológico).
- Documento en consulta pública: Prueba de Replicabilidad Económica de Servicios Móviles.
- Documento en consulta pública: Prueba de Replicabilidad Enlaces.
- Documento en consulta pública: Prueba Replicabilidad Banda Ancha Agregada.
- Documento en consulta pública: Prueba Replicabilidad Banda Ancha Individual.

Para facilitar la lectura de este informe, hemos clasificado y agrupado los temas detallados en las siguientes secciones:

- Sección 2 – Contexto de mercado en México y marco regulatorio
- Sección 3 – La propuesta de test de replicabilidad del IFT
- Sección 4 – Propuesta de controles de replicabilidad para servicios minoristas móviles
- Sección 5 – Propuesta de controles de replicabilidad para servicios minoristas de enlaces dedicados



## 2 Contexto de mercado en México y marco regulatorio

En esta sección tratamos el marco de mercado y contexto regulatorio, los cuales hay que tener en cuenta a la hora de diseñar las pruebas de estrechamiento de márgenes adecuadas a los objetivos marcados por la regulación vigente.

### 2.1 Contexto de mercado

En esta sección, presentamos brevemente el contexto de mercado de los servicios de telecomunicaciones en México, el cual es relevante a la hora de entender qué tipo de tests de replicabilidad se deben aplicar a los servicios minoristas móviles y de enlaces dedicados prestados por el AEP.

#### 2.1.1 Descripción general del mercado móvil

El mercado de servicios minoristas de telecomunicaciones está compuesto por tres operadores con red propia (MNO – *Mobile Network Operator* por sus siglas en inglés) y por una serie de OMV de reducido tamaño.

Los tres operadores con red propia o MNOs operan bajo las marcas Telcel (parte del Grupo América Móvil y AEP), Movistar (parte del Grupo Telefónica) y AT&T México (parte del Grupo AT&T).

A pesar de las medidas de regulación asimétrica impuestas sobre el AEP en telecomunicaciones desde el año 2014, este sigue disfrutando de una situación de preponderancia evidente. Tal y como se puede comprobar en la siguientes figura, el AEP en telecomunicaciones tiene la prácticamente la misma cuota de mercado en términos de líneas e ingresos que hace tres años.

Handwritten signature and a vertical line.

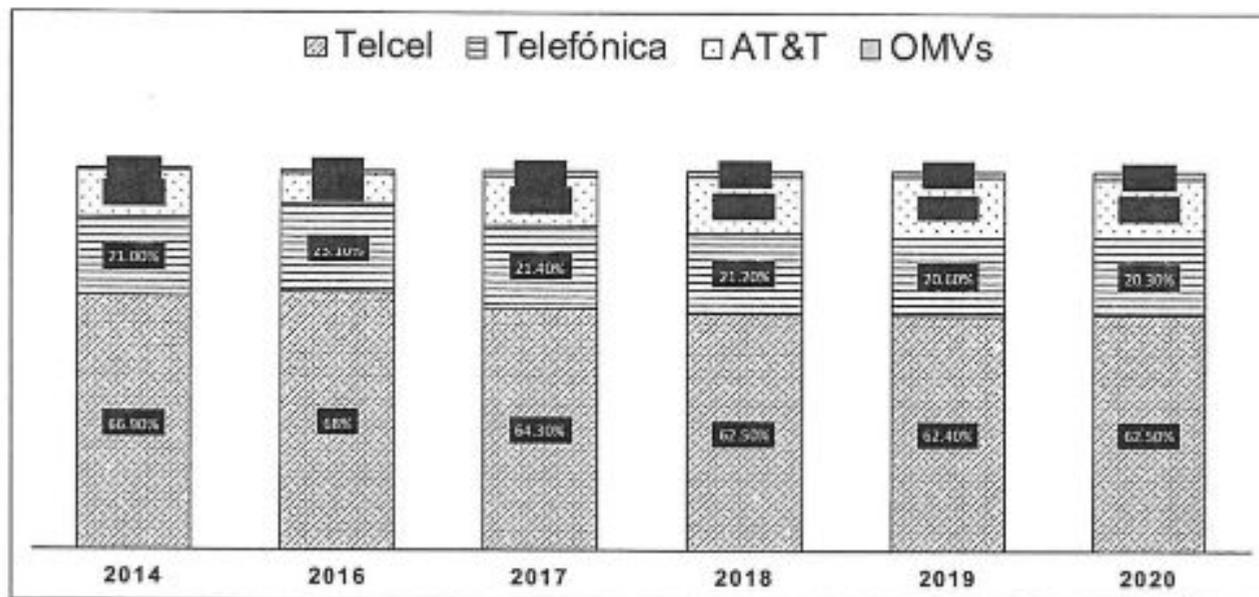


Figura 2.1: Cuota de mercado de líneas móviles [Fuente: IFT, Banco de Información de Telecomunicaciones]

Telcel mantiene más del 60% de cuota de mercado en términos de SIMs activas, mientras que en cuota de mercado de ingresos su participación a diciembre de 2020 era del 71%. Estos porcentajes cobran mayor relevancia, ya que a medida que se acerque el mercado al punto de saturación en penetración del servicio móvil de telecomunicaciones, será más difícil para otros operadores captar cuota de mercado.

Además, desde su introducción, las Medidas de Preponderancia y sus instrumentos derivados como las Ofertas de Referencia con servicios mayoristas de acceso a la red móvil del AEP no parecen haber tenido efecto digno de mención en la cuota de mercado del AEP. Por ejemplo, a diciembre de 2020, los Operadores Móviles Virtuales (OMV) que han iniciado operaciones en México combinados apenas alcanzan el 2.1% de cuota de mercado de líneas y apenas el 0.7% de ingresos.

**Conclusión:** a pesar de la implementación de la Reforma del sector de telecomunicaciones y de la serie de medidas y obligaciones asimétricas impuestas al AEP en telecomunicaciones, este sigue teniendo una posición claramente dominante, la cual no parece que vaya a disminuir en el corto plazo. Los OMV, como dinamizadores del mercado de telecomunicaciones móviles pueden jugar un papel clave, tal y como ha sucedido en otros países.

*Ca*

*✓*

### Los Operadores Móviles Virtuales

Tal y como hemos visto en la figura 2.1, la cuota de mercado en términos de usuarios de los OMVs en México es ligeramente superior al 2%, del cual aproximadamente un 0.9% le corresponde a uno solo de ellos, Freedompop, pero en términos de ingresos la cuota de mercado de los OMV es de menos del 0.7% de los ingresos totales del mercado.

Desde la respuesta de GTV a la consulta pública sobre las Medidas de Preponderancia en 2017, ésta afirmó:

*"[...]El AEP ha argumentado en ocasiones en su defensa que numerosos concesionarios han firmado convenios para la prestación de servicios basados en las Ofertas de Referencia. Tomando como ejemplo el caso de servicios mayoristas de operadores móviles virtuales (OMV) cabe mencionar que desde la determinación de preponderancia en marzo de 2014 Telcel ha sido obligado a prestar servicios de OMV. Sin embargo, cinco OMVs sobre la red de Telcel han sido anunciados todos ellos con convenios firmados y disponibles públicamente. Sin embargo, no existe evidencia de que los servicios de estos OMV ya estén activos y disponibles para los usuarios. Mientras tanto, en la red de Movistar, se han lanzado siete OMVs hasta la fecha, demostrando que es perfectamente posible lanzar OMVs en el mercado mexicano.[...]*

*Por el contrario, creemos que lo sucedido hasta este momento ilustra claramente que el AEP ha mostrado poca intención de proveer los servicios mayoristas requeridos, a pesar de haber declarado lo contrario públicamente. Un caso de esta situación se puede observar en las operaciones de OMV de Maxcom, compañía que pese a tener firmado un convenio con el AEP, sigue utilizando la red de Movistar para llevar servicios de telefonía e internet móvil a sus usuarios finales." [...]*

Desde entonces, las posibilidades de acceso de los OMV a la red móvil del AEP no han mejorado sustancialmente.

---

**Conclusión:** *si bien los operadores móviles virtuales siguen lentamente ganando cuota de mercado en líneas móviles, su cuota de mercado de facturación es significativamente inferior.*

*Para dinamizar e incrementar la competencia en el mercado móvil, sigue siendo fundamental que el IFT establezca tarifas mayoristas de OMV en la red del AEP en telecomunicaciones que permitan la replicabilidad efectiva de los servicios minoristas del AEP con un margen razonable, lo cual no es el caso hoy en día.*

*Ca*

*✓*

*El proceso de aprobación ex -ante de tarifas del AEP y las herramientas de prevención de estrechamiento de márgenes que el IFT implemente deben ser el fundamento para que, una vez establecidas tarifas mayoristas razonables, el AEP no pueda estrechar los márgenes de los OMV que utilicen su red.*

*Al día de hoy, existen serios indicios de que el AEP está incurriendo en estrechamiento de márgenes en el mercado móvil.*

---

#### *Estructura de servicios minoristas móviles*

Desde la consulta anterior se ha justificado el uso de pruebas ex -post debido al gran número de planes:

*"Siguiendo las medidas de preponderancia, se plantea un **enfoque ex-post** para evaluar la replicabilidad económica de las tarifas de servicios móviles. Una prueba ex-post permite flexibilidad comercial y, a la vez, supone una carga regulatoria baja, pues no requiere la implementación de la prueba cada vez que se lanza una oferta al mercado. Hay que tener en cuenta que en un año se pueden llegar a reportar más de 1,000 ofertas, por lo que una prueba ex-ante oferta por oferta implicaría una elevada carga regulatoria. Con una evaluación ex-post cada **seis meses**, se pueden detectar problemas de replicabilidad relativamente rápido."*

Si bien, entraremos a valorar la adecuación del tipo de test propuesto en otras partes de este documento, queremos llamar la atención sobre una de las razones aducidas para el tipo de test propuesto: el número de tarifas a analizar, más de 1,000 según los consultores del IFT.

Hemos utilizado el buscador de tarifas del registro público de telecomunicaciones del IFT para entender el número de tarifas que cada MNO tiene activas en el momento de extracción. Como se puede comprobar en la siguiente tabla, el AEP en telecomunicaciones tiene activas en estos momentos 814 ofertas.

Sin embargo, de las tarifas registradas del AEP, merece la pena destacar que:

- Dentro de las tarifas se encuentran las promociones, las cuales, en realidad se deben tener en cuenta en el contexto de los planes tarifarios en los que se ofrecen.
- Un gran número son de planes que ya no son comercializables pero que siguen siendo utilizados por suscriptores de pospago que no han sido migrados a planes tarifarios más actuales.

*Ce*

*E*

Una foto más fidedigna de los principales planes tarifarios de los operadores se muestra con los siguientes ejemplos, los cuales ilustran que el número de planes tarifarios más publicitado es mucho menor que el registrado por los operadores. En efecto, en los últimos años, el mercado de telecomunicaciones móviles ha tendido a simplificar enormemente la oferta de servicios móviles con una evolución marcada a paquetes de voz y SMS ilimitados y datos (incluyendo zero-rating de servicios de mensajería y redes sociales) con distintos volúmenes dependiendo del ARPU (tamaño de la recarga en prepago o de la cuota mensual en pospago).

Sirvan de ejemplo de lo afirmado, los planes tarifarios de prepago de Telcel y de AT&T incluidos en las siguientes figuras.



### Paquete Amigo Sin Límite 30

Megas Sin Frontera	Minutos y SMS Sin Frontera	Mensajería Sin Frontera	Redes Sociales Nacionales	Vigencia	Costo
120	Ilimitados	Ilimitados	300 MB	3 días	\$30
México / E.U.A. / Canadá*	México / E.U.A. / Canadá	México / E.U.A. / Canadá	México		

[Lo quiero](#)

### Paquete Amigo Sin Límite 50

Megas Sin Frontera	Minutos y SMS Sin Frontera	Mensajería Sin Frontera	Redes Sociales Nacionales	Vigencia	Costo
400	Ilimitados	Ilimitados	500 MB	7 días	\$50
México / E.U.A. / Canadá*	México / E.U.A. / Canadá	México / E.U.A. / Canadá	México		

[Lo quiero](#)

### Paquete Amigo Sin Límite 80

Megas Sin Frontera	Minutos y SMS Sin Frontera	Mensajería Sin Frontera	Redes Sociales Nacionales	Vigencia	Costo
500	Ilimitados	Ilimitados	1 GB	13 días	\$80
México / E.U.A. / Canadá*	México / E.U.A. / Canadá	México / E.U.A. / Canadá	México		

[Lo quiero](#)

### Paquete Amigo Sin Límite 100

Megas Sin Frontera	Minutos y SMS Sin Frontera	Mensajería Sin Frontera	Redes Sociales Nacionales	Vigencia	Costo
1.3	Ilimitados	Ilimitado		15 días	\$100
México / E.U.A. / Canadá*	México / E.U.A. / Canadá	México / E.U.A. / Canadá	México		

[Lo quiero](#)

*Ce*

*G*

Figura 2.1: Plan Amigo Sin Limites [Fuente: Telcel]

RECARGA**	RECARGA**	RECARGA**	RECARGA**	RECARGA**
\$100 /30 días	\$150 /30 días	\$200 /30 días	\$300 /30 días	\$500 /30 días
1.5 GB de internet	2.3 GB de internet	3 GB de internet	4.5 GB de internet	7.5 GB de internet
Por promoción + 0.75 GB para video	Por promoción + 1.15 GB para video	Por promoción + 1.5 GB para video	Por promoción + 2.25 GB para video	Por promoción + 3.75 GB para video
YouTube NETFLIX Facebook Watch prime video TikTok				
+2 GB Extra				
*Redes sociales/Apps ILIMITADAS	Redes sociales/Apps ILIMITADAS	Redes sociales/Apps ILIMITADAS	Redes sociales/Apps ILIMITADAS	Redes sociales/Apps ILIMITADAS
Minutos / SMS ILIMITADOS MEX / EUA Promoción por 6 meses	Minutos / SMS ILIMITADOS MEX / EUA Promoción por 6 meses	Minutos / SMS ILIMITADOS MEX / EUA Promoción por 6 meses	Minutos / SMS ILIMITADOS MEX / EUA Promoción por 6 meses	Minutos / SMS ILIMITADOS MEX / EUA Promoción por 6 meses

Figura 2.2: AT&T Recarga Más [Fuente: AT&T]

Un rápido vistazo a los planes pospago de los MNOs arroja la misma conclusión. El mercado de telecomunicaciones móviles mexicano ha evolucionado hacia:

- Una simplificación de los planes tarifarios ofrecidos. El número de planes tarifarios más importantes por MNO son de apenas entre 20 y 30 para el sector residencial.
- Una paquetización de los planes tarifarios más relevantes. En efecto, todos los planes tarifarios incluyen los tres servicios principales, voz, datos y SMS, así como acceso a servicios de mensajería y redes sociales.

Esta evolución de las opciones de servicios y tarifas de los operadores mexicanos hace que la competencia entre los MNOs se centre en las cantidades de MB libres y de MB para acceder a aplicaciones de mensajería o redes sociales ofrecidas para cada rango de precios (ya sea de recarga en prepago o de cuota mensual en pospago).

En este contexto, la realización de pruebas de estrechamiento de márgenes ex-ante de los servicios minoristas móviles más relevantes del AEP no debería tomarse tan oneroso por las siguientes razones:

*Ce*

- Como acabamos de ver, el número de planes realmente diferenciados se ha reducido considerablemente.
- La mayoría de los nuevos planes tarifarios serían variaciones principalmente del número de MB incluidos en cada plan.

Por ello consideramos que el esperado alto número de potenciales tarifas lanzadas no puede ser una razón para optar por un test de estrechamiento de márgenes ex -post.

---

**Conclusión:** *se ha simplificado enormemente la estructura tarifaria de los operadores para el mercado residencial masivo. Así mismo, la dinámica del mercado ha hecho que la competencia se centre en un número menor de parámetros, principalmente la cantidad de datos de acceso a Internet y de acceso a aplicaciones de mensajería y redes sociales. En este contexto, un test de estrechamiento de márgenes ex-ante debería suponer un esfuerzo mucho menor al IFT del que anticipan sus consultores en el Marco Metodológico.*

---

### 2.1.2 Descripción general del mercado de enlaces dedicados

El mercado de enlaces dedicados minoristas en México tiene varias características particulares, similares a los mercados de enlaces en otros países a nivel internacional:

- Primero, incluye productos que típicamente son contratados por empresas.
- Segundo, contrario a los productos minoristas para el mercado residencial, los enlaces se diseñan en función de las necesidades específicas de cada cliente y normalmente no se comercializan de forma aislada.

Las entidades bancarias son el prototipo de empresa que necesita soluciones de telecomunicaciones complejas y con garantías de calidad muy estrictas: conectividad oficinas con sede central y entre oficinas, cajeros remotos, back-up de datos, etc.

En efecto, uno de los principales usos de los enlaces dedicados es la constitución de redes privadas o redes privadas virtuales (VPN) que, por definición, implican a empresas que disponen de más de una sede.

En la siguiente figura presentamos un ejemplo simplificado del uso de enlaces dedicados por parte de una empresa.

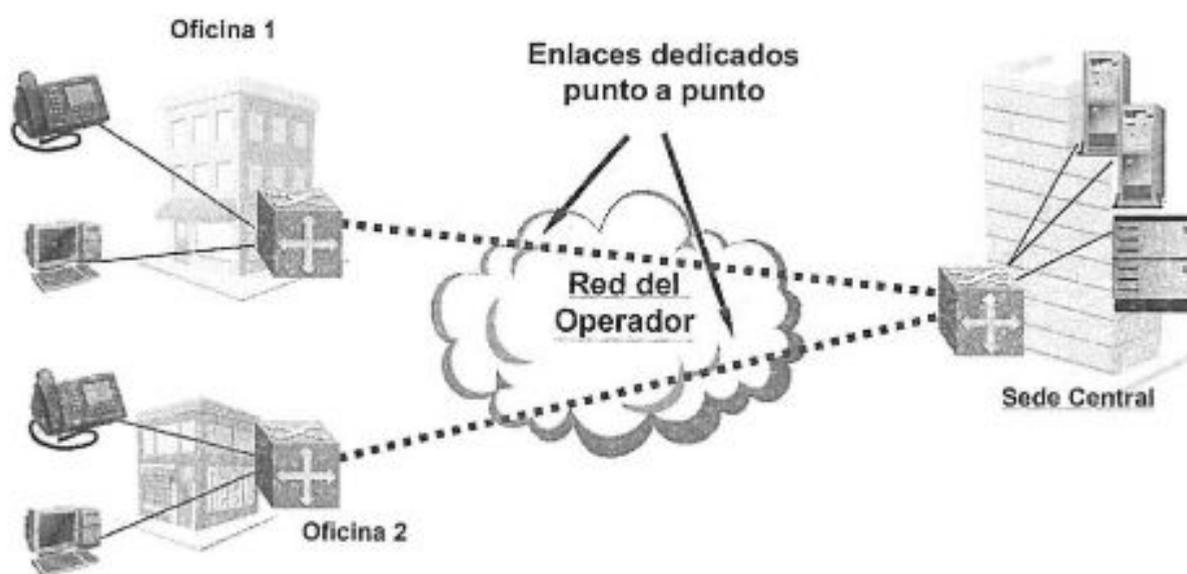


Figura 2.3: Ejemplo de contratación de servicios de telecomunicaciones empresariales [Fuente: elaboración propia]

Dadas las necesidades de los clientes, a las empresas se les ofrece una solución completa y los operadores compiten en confeccionar la mejor oferta global. Esta práctica puede complicar el análisis de las ofertas minoristas para los enlaces dedicados ya que se encuentran incorporadas en una solución integral con varios otros servicios requeridos por el cliente empresarial.

Según el BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications), los siguientes factores se presentan comúnmente en contratos de servicios empresariales como los enlaces dedicados:

- **Parámetros técnicos** – las empresas normalmente requieren unas especificaciones particulares en aspectos como la velocidad, el *jitter*, el ratio de contención, una dirección IP estática, la posibilidad de alojar páginas web, simetría o asimetría entre las velocidades de subida y bajada, etc.
- **Ubicación** – algunas empresas quieren que los paquetes de servicios, incluyendo parámetros técnicos y de servicio específicos, prestados por un único proveedor estén disponibles en múltiples sitios y posiblemente en varios países.
- **Rango y empaquetamiento de servicios** – es muy común que las empresas contratan un conjunto de servicios fijos y/o móviles o paquetes con mejores servicios de TI en conjunto con el producto principal.
- **Detalles del servicio** – la prestación de servicios a clientes empresariales suele estar sujeta a Acuerdos de Nivel de Servicio para garantizar la calidad del servicio en

aspectos como el porcentaje de tiempo de inactividad garantizado, la búsqueda rápida de fallas y reparación. Otros servicios asociados pueden incluir la necesidad de soporte de *helpdesk*, con la opción o no de extender el horario de servicio fuera de las horas de oficina e incluyendo el acceso a personal altamente calificado.

- Tipo de contrato – las soluciones empresariales se suelen contratar para un periodo de varios años y pueden incluso contar con cláusulas de prórroga automática al final del periodo de validez.

---

**Conclusión:** *los enlaces dedicados minoristas típicamente forman parte de una solución integrada ofrecida a clientes empresariales para atender sus necesidades particulares. Por esta razón, es recomendable desglosar los precios por tipo de enlace para tener mayor transparencia y facilitar las pruebas de estrechamiento de márgenes.*

---

## 2.2 Contexto regulatorio

En esta sección se describe el contexto regulatorio mexicano relevante en el que se encuadran las sugerencias de herramientas de replicabilidad lanzadas en consulta pública por el IFT.

### *Contexto regulatorio general*

La metodología para la implementación de pruebas de replicabilidad económica de tarifas se enmarca en el contexto regulatorio emanado de la Reforma del Sector de Telecomunicaciones iniciado con la Reforma Constitucional, la cual se publicó el 11 de junio de 2013 en el Diario Oficial de la Federación. El Decreto reformó y adicionó diversas disposiciones de la Constitución de México, en materia de telecomunicaciones y competencia económica. En concreto, el Octavo Transitorio estipulaba que:

*"[...] III. El IFT determinará a los AEP en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones e impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales [...]"*

*"[...] IV. El IFT establecerá medidas que permitan la desagregación efectiva de la red local del AEP de manera que otros concesionarios puedan acceder a los medios físicos, técnicos y lógicos de conexión entre cualquier punto terminal de la RPT y el punto de acceso de la red local pertenecientes a dicho agente."*

*Las medidas podrán incluir la regulación de precios y tarifas, condiciones técnicas y de calidad así como su calendario de implantación. [...]"*

Dicho Octavo transitorio permitió al IFT evaluar la situación de preponderancia de un Grupo de Interés Económico, tal como presentó el Instituto en la Resolución P/IFT/EXT/060314/76, "Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina 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., como Agente Económico Preponderante en el sector de telecomunicaciones y le impone las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia" del 31 de marzo de 2014.

De igual manera, el IFT ratificó la condición de AEP del Grupo de Interés Económico de América Móvil mediante las revisiones bienales con números de acuerdo P/IFT/EXT/270217/119 y P/IFT/021220/488.

En las declaraciones de preponderancia, 2014, 2017 y 2020, el IFT impuso medidas de regulación asimétrica al AEP en telecomunicaciones. Estas medidas de regulación asimétrica, fuertemente inspiradas en las similares aplicadas en el marco regulatorio común de la Unión Europea para el mercado de comunicaciones electrónicas, incluían, entre otras las siguientes:

- La publicación de ofertas de referencia con las condiciones técnicas y económicas para acceder a los diferentes servicios mayoristas de acceso a la red del AEP.
- Controles de precios de los servicios mayoristas regulados del AEP.

Adicionalmente, el Artículo 272 de la LFTR dice lo siguiente:

*[...] "Los concesionarios y los autorizados a comercializar servicios de telecomunicaciones tendrán derecho a adquirir los servicios mayoristas señalados en los artículos anteriores del agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y en su caso del agente económico con poder sustancial de mercado. **Para el establecimiento de los precios mayoristas de los servicios entre el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o en su caso del agente económico con poder sustancial de mercado y el concesionario, deberá estar soportado en una metodología que le permita al concesionario o al autorizado vender los mismos servicios que ofrece el agente económico preponderante o en su caso el agente económico con poder sustancial de mercado de forma competitiva y obtener un margen de utilidad razonable y equitativo, que cuando menos sea similar al del agente económico preponderante, a efecto de evitar ser desplazado por éste. Para determinar dicho precio mayorista, el Instituto deberá considerar el precio más bajo que el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y,***



en su caso, el agente económico con poder sustancial de mercado, cobre u ofrezca a cualquiera de sus clientes o registre, respecto de cada servicio. El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones y, en su caso, el agente económico con poder sustancial de mercado, no podrá discriminar el tráfico mayorista y la calidad del servicio deberá ser igual al que reciban sus clientes." [...]  
(las negritas son nuestras)

---

**Conclusión:** Queda claro, por lo tanto, que, en este contexto, los principales objetivos de la regulación asimétrica son:

- favorecer la entrada de nuevos competidores eficientes y, de manera relacionada...
  - ...favorecer dicha entrada eficiente evitando que el AEP incurra en comportamientos abusivos como el estrechamiento de márgenes, subsidios cruzados, etc
  - permitir a los competidores la venta de los mismos servicios que el AEP y obtener un margen de utilidad razonable, que cuando menos sea similar al del AEP
- 

#### Controles de las ofertas minoristas móviles del AEP

En particular las Medidas de Preponderancia para móvil (donde asumimos que entran los enlaces dedicados) hacen mención específica a algunas de las formas de conseguir estos objetivos:

**"[...]Replicabilidad económica:** Condición en la cual los Concesionarios Solicitantes y los Operadores Móviles Virtuales pueden **equiparar las tarifas de las ofertas minoristas del Agente Económico Preponderante, haciendo uso de los servicios mayoristas regulados**, en combinación con los costos minoristas y de red de un operador eficiente" [...]

**[...]SEXAGÉSIMA CUARTA.- El Agente Económico Preponderante deberá presentar para la autorización del Instituto las tarifas que aplica a los servicios que presta al público, previamente a su comercialización.**

**Para ello, 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 podrán comercializar o publicitar en medios de comunicación los servicios para los que no se haya obtenido la autorización de tarifas correspondiente.**

*A efecto de garantizar que las tarifas al público 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.** En caso de que las tarifas al público no pasen la prueba de replicabilidad económica, **el Agente Económico Preponderante, a su elección, podrá modificar las tarifas de los servicios mayoristas regulados o al Usuario final, a fin de que en un plazo no mayor a 30 días naturales posteriores a que se le notifique sobre dicha situación, se apruebe definitivamente la prueba de replicabilidad.***

***Durante dicho plazo el Instituto podrá ordenar al Agente Económico Preponderante suspender la comercialización de las tarifas al Usuario final que el Instituto determine. [...]*** (las negritas son nuestras)

En efecto, las Medidas de Preponderancia Móvil facultan al IFT para vigilar que los CS (y OMV) puedan competir de manera efectiva de dos maneras:

- Mediante un proceso de aprobación ex -ante de los servicios minoristas del AEP. Sin esa aprobación el AEP no podrá comercializar dichas ofertas y,
- Adicionalmente, mediante un test de replicabilidad ex-post.

En nuestro entendimiento, las Medidas de Preponderancia Móvil facultan al AEP para imponer una serie de controles ex-ante, incluyendo tests de estrechamiento de márgenes ex -ante como parte del proceso de aprobación de las ofertas minoristas del AEP.

Este tipo de controles ex-ante pueden ser, como dictamina la Medida Sexagésima Cuarta, complementados con test de estrechamiento de márgenes ex-post para vigilar el comportamiento del AEP una vez comercializados los productos y servicios.

El IFT solo ha propuesto su metodología para uno de los tipos de controles que especifica la Medida de Preponderancia móvil Sexagésima Cuarta. En concreto, la Medida faculta al IFT a desarrollar los controles ex-ante y ex-post y en esta consulta pública solo se refiere a la metodología de test de replicabilidad ex-post.

En nuestra opinión, la cual desarrollamos en mayor detalle en la sección 3, la herramienta de replicabilidad que pretende construir el IFT no ayudaría a cumplir con los objetivos declarados de la Reforma Constitucional ni de las Medidas de Preponderancia. Esta herramienta tampoco estaría en línea con el tipo de herramientas que se desarrollan en los casos en los que, como ha manifestado el IFT, los objetivos son favorecer la entrada

*Ce*

eficiente de competidores y que estos puedan competir en el mercado minorista con el AEP en condiciones económicamente viables.

En efecto, las autoridades regulatorias de otros países han utilizado otro tipo de herramientas para conseguir los objetivos de entrada eficiente de nuevos competidores que sean capaces de replicar los servicios del operador dominante utilizando los servicios mayoristas regulados de este. Estas herramientas han sido en la mayor parte de los casos tests de estrechamiento de márgenes ex-ante, como parte de un proceso de aprobación ex-ante de las ofertas del AEP, es decir antes de que el AEP lanzara comercialmente las ofertas.

---

**Conclusión:** *La Medida de Preponderancia Móvil Sexagésima Cuarta y las propias manifestaciones del IFT en esta consulta pública son claras con respecto a los objetivos que el test de replicabilidad debe cumplir. Estos objetivos son fomentar la entrada eficiente de competidores que usen los servicios mayoristas del AEP y que puedan competir de manera económicamente viable en el mercado móvil.*

*La herramienta de replicabilidad que pretende construir el IFT no ayudaría a cumplir con los objetivos declarados en la Reforma Constitucional ni en las Medidas de Preponderancia de permitir la entrada eficiente de competidores utilizando los servicios mayoristas del AEP.*

*Sin embargo, el IFT sólo parece haber desarrollado una metodología para uno de los dos tipos de controles sobre las ofertas minoristas de servicios móviles del AEP de los dos para los que la Medida de Preponderancia Móvil Sexagésima Cuarta. En efecto, solo ha propuesto un test de estrechamiento de márgenes y no menciona nada sobre los controles de precios a aplicar en el proceso de aprobación ex-ante de tarifas del AEP.*

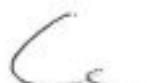
*Las herramientas que han utilizado internacionalmente las Autoridades Regulatorias que han establecido controles ex-ante de tarifas de operadores dominantes son todas test de estrechamientos de márgenes ex-ante.*

---

#### *Controles de las ofertas minoristas de enlaces dedicados del AEP*

De forma similar, las Medidas de Preponderancia para los servicios fijos proponen algunos métodos para bajar las barreras de entrada a los competidores del AEP:

**"[...]SEXAGÉSIMA SÉPTIMA.- El Agente Económico Preponderante deberá presentar para la autorización del Instituto las tarifas que aplica a los servicios que presta al público, previamente a su comercialización.**



**Para ello, 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 podrán comercializar o publicitar en medios de comunicación los servicios para los que no se haya obtenido la autorización de tarifas correspondiente.**

**A efecto de garantizar que las tarifas al público 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 de los servicios asociados a las mismas, con base en la metodología, términos y condiciones que establezca el Instituto.**

**En el caso de que las tarifas al público no pasen la prueba de replicabilidad económica aplicada de manera ex ante, el Agente Económico Preponderante no podrá comercializar los servicios asociados a ellas.**

**En el caso de que las tarifas al público no pasen la prueba de replicabilidad económica aplicada de manera ex post, el Agente Económico Preponderante, a su elección, podrá modificar las tarifas de los servicios mayoristas regulados o al Usuario final, a fin de que en un plazo no mayor a 30 días naturales posteriores a que se le notifique sobre dicha situación, se apruebe definitivamente la prueba de replicabilidad. Durante dicho plazo el Instituto podrá ordenar al Agente Económico Preponderante suspender la comercialización de las tarifas al Usuario final que el Instituto determine." [...] (las negritas son nuestras)**

En el caso de enlaces dedicados minoristas, por el carácter personalizado que tiene para responder a los requisitos de cada cliente empresarial específico, el control ex-ante no suele ser tan efectivo como una revisión ex-post de las ofertas presentadas por el AEP en las licitaciones de empresas privadas o gubernamentales.

En la Sección 5.1 de este documento cubriremos en mayor detalle este punto.



### 3 La propuesta de test de replicabilidad del IFT

En esta sección, tratamos brevemente la experiencia internacional en pruebas de estrechamiento de márgenes.

Adicionalmente, describimos brevemente los tests de replicabilidad que propone el IFT para los servicios minoristas móviles y de enlaces dedicados del AEP, así como nuestra opinión sobre la adecuación de los mismos a los objetivos declarados de la Reforma Constitucional y de la regulación relevante del IFT. Adicionalmente, ponemos las metodologías propuestas por el IFT y sus consultores a la luz de la experiencia internacional relevante.

#### 3.1 Práctica internacional relevante de pruebas de estrechamiento de márgenes

Antes de plantear nuestras sugerencias con respecto a la metodología para las pruebas de replicabilidad, en esta sección, damos una visión a alto nivel y resumida de los diferentes enfoques utilizados por entidades regulatorias internacionales.

Simplificando en gran medida, se puede decir que históricamente los fundamentos económicos de los mercados que se regian solamente por las leyes de competencia son muy diferentes a los fundamentos económicos y objetivos de la política regulatoria. En la siguiente tabla se puede hallar un resumen a muy alto nivel de los principales aspectos que definen los dos enfoques:

<b>Fundamentos económicos de mercado</b>	Se trata de un mercado habitual con competidores independientes. Los fallos de mercado típicamente están asociados a empresas que se convierten en dominantes	Antiguos monopolios u operadores dominantes que controlan insumos que utilizan para sus propias operaciones y que venden a competidores a través de servicios mayoristas
<b>Objetivos de la política</b>	Asegurar la competencia en un mercado y proteger a los consumidores de abusos de posición dominante.	Promover competencia en mercados donde no ha existido o es claramente insuficiente. Típicamente promueve la competencia regulando el acceso mayorista a servicios de los antiguos monopolios de los nuevos entrantes.
<b>Tipos de tests utilizados</b>	Típicamente se aplica ex-post tras una denuncia por comportamiento anticompetitivo o abuso de posición dominante. Suele ser aplicado a casos particulares, pero puede ser aplicado a mercados enteros donde	Ex-ante. Los operadores regulados tienen insumos esenciales y se necesita asegurar el uso de estos insumos esenciales por parte de competidores en términos razonables y no discriminatorios. Por términos razonables, se entiende también que los

	pueda haber varios jugadores dominantes. Se puede aplicar tests ex-ante en caso de fusiones	competidores puedan obtener márgenes razonables en el mercado minorista usando los insumos del dominante
--	--	--

Figura 3.1: Resumen de aspectos relevantes de enfoques de mercados [Fuente: elaboración propia]

En efecto, los tests ex-post de estrechamiento de márgenes suelen ser aplicados por las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de las leyes de competencia. Dichas autoridades tratan de proteger la competencia en mercados donde la competencia puede estar firmemente establecida, pero puede haber un operador dominante que haya abusado de su posición en detrimento de sus competidores y de los consumidores. Las consecuencias de un abuso de posición dominante pueden ser sanciones legales aplicadas de manera ex-post y solo si se prueba el comportamiento anticompetitivo.

En su libro *Competition Policy: Theory and Practice*, Massimo Motta define las políticas de competencia como

*"[...]el conjunto de políticas y leyes que aseguran que la competencia en el mercado no se restringe de manera que se reduzca el bienestar económico. [...]"<sup>1</sup>*

En efecto, si los objetivos de una política pública son diferentes (o van más allá) de mejorar la eficiencia económica, entonces estos deben ser conseguidos mediante otro tipo de iniciativas diferentes, como pueden ser las políticas regulatorias sectoriales.

Otra diferencia fundamental entre las políticas de competencia y las regulaciones sectoriales (incluyendo la de telecomunicaciones) es que las leyes de competencia no dan a las autoridades de competencia el poder de imponer nuevas obligaciones (o modificar existentes) para corregir la situación creada. Sin embargo, las autoridades regulatorias pueden imponer nuevas obligaciones (o modificar las existentes) a operadores sujetos a una regulación asimétrica con el objetivo de promover la competencia y la entrada eficiente en un mercado dado, incluso cuando no se haya detectado abuso de posición dominante.

Como veremos en esta misma sección, los tests ex-post también pueden ser aplicados por autoridades regulatorias sectoriales, incluidas las de telecomunicaciones. En estos últimos casos, los objetivos que típicamente buscan las autoridades regulatorias son similares a los que buscan las autoridades de competencia, es decir, comprobar de manera ex-post que la competencia en un mercado concreto, como puede ser el de acceso mayorista a las redes móviles de los MNO.

<sup>1</sup> Traducción nuestra de "[...] a set of policies and law which ensure that competition in the marketplace is not restricted in a way as to reduce economic welfare[...]", *Competition Policy: Theory and Practice*, Massimo Motta 2004, página 30

Ce

Las pruebas de estrechamiento ex-ante son utilizadas de manera extensiva por las autoridades regulatorias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de regulación ex-ante sobre los operadores dominantes, cuyo objetivo es promover la competencia en mercados donde no la habría (o difícilmente) sin la intervención. Las obligaciones para cumplir esos objetivos incluyen el diseño de productos y servicios mayoristas para ser utilizados por competidores, el establecimiento de precios mayoristas razonables y no discriminatorios y el control de precios minoristas del actor dominante para evitar estrechamientos de márgenes.

#### *Las pruebas de estrechamiento de márgenes en el sector de las telecomunicaciones*

El hecho de que en la experiencia internacional puedan predominar los enfoques ex-post es porque los objetivos que se pretendían conseguir eran objetivos de política de competencia. Es decir, se han aplicado a casos concretos donde se intentaba ver si un operador estaba abusando de su posición dominante o a casos en los que se investigaba si existía suficiente competencia en un mercado concreto y existían suficientes proveedores con ofertas razonables y no discriminatorias para los clientes con bajas o nulas barreras de cambio entre dichos proveedores.

El propio BEREC afirma claramente que:

*"[...] Mientras que las leyes de competencia tienen como objetivo evitar estrechamientos de márgenes como un abuso exclusivista, la regulación ex-ante pretende conseguir el objetivo más ambicioso de promover la competencia facilitando la entrada en aquellos mercados que cumplen el test de los tres criterios [...]”<sup>23</sup>*

Entre otros, y sin ánimos de ser exhaustivos, podemos citar los siguientes casos como ejemplos en los que se realizaron análisis de estrechamiento de márgenes ex-post en el sector de las telecomunicaciones:

- Caso Antimonopolio (*Antitrust*) con Decisión de la Comisión Europea del 4 de julio de 2007 en el Asunto COMP/38.784 — Wanadoo España contra Telefónica, por abuso de posición dominante en el mercado de acceso mayorista de banda ancha. Este proceso resultó en una multa de EUR151,875,000 al incumbente español. Según la propia Comisión Europea:

<sup>2</sup> Traducción nuestra de parte del párrafo 6 del ERG (09) 07 Report on the Discussion on the application of margin squeeze tests to bundles, marzo 2009, ERG (ahora BEREC)

<sup>3</sup> El test de los tres criterios es la prueba fundamental en el análisis de los mercados relevantes del marco común regulatorio de las comunicaciones electrónicas de la Unión Europea para determinar si existe un operador con PSM

*Ce*

*"[...] Telefónica impuso precios no equitativos consistentes en un estrechamiento de márgenes entre los precios mayoristas que cobraba a sus competidores y los precios minoristas que cobraba a sus propios clientes. Con ello, debilitaba a sus competidores, dificultando que mantuvieran su presencia y su crecimiento: los competidores se veían obligados a incurrir en pérdidas si querían igualar los precios minoristas de Telefónica.[...]"<sup>4</sup>*

- Caso Antimonopolio AT.39523 con Decisión de la Comisión Europea del 15 de octubre de 2014, por la cual la Comisión multó a Slovak Telecom con EUR38.8m por abuso de posición dominante en el mercado eslovaco de banda ancha por denegar el acceso a sus bucles de abonado, y por estrechamiento de márgenes
- El caso de TDC contra Telenor en Noruega, planteado en diciembre de 2010 y resuelto por NKOM (Autoridad Regulatoria de Noruega) con su Decisión del 23 de marzo de 2012. TDC argumentó que Telenor estaba realizando trato discriminatorio con respecto a la propia unidad minorista de Telenor incluyendo estrechamiento de márgenes en el mercado de OMV. NKOM encontró que Telenor había discriminado a TDC y, entre otras medidas, ordenó a Telenor rebajar las tarifas mayoristas un 20%
- El expediente S/0391/11<sup>5</sup> de la CNC (Comisión Nacional de Competencia) española, posteriormente integrada en la CNMC (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia) contra Telefónica Móviles de España, Vodafone España, y France Telecom España tras la denuncia de BT España contra Telefónica y Vodafone por abuso de posición dominante invocando el artículo 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y del artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Tal y como se esperaba, estos tests de estrechamiento ex-post se han utilizado generalmente para velar por el desarrollo de entornos competitivos según las leyes de competencia: tratan de evitar un abuso de posición dominante en un mercado.

Entre otros, y sin ánimos de ser exhaustivos, podemos citar los siguientes casos como ejemplos en los que se realizaron análisis de estrechamiento de márgenes ex-ante, en el sector de las telecomunicaciones, generalmente como parte de procesos de aprobación ex-ante de servicios y productos de operadores dominantes:

- En España, la CMT impuso un test de estrechamiento de márgenes a Telefónica España junto con la obligación de transparencia y de comunicar previamente sus ofertas

<sup>4</sup> IP/07/1011, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-07-1011\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-1011_es.htm)

<sup>5</sup> RESOLUCIÓN (Expte. S/0391/11 Llamadas Móviles), CNMC, 6 de marzo de 2014

minoristas en el mercado de acceso a Internet de banda ancha. La finalidad de la comunicación previa es comprobar con el test que estas ofertas sean coherentes con las condiciones mayoristas<sup>6</sup>

- En Italia, AGCOM impuso la obligación del test ex-ante como medida previa a la aprobación de las ofertas por la autoridad en los mercados de telefonía fija<sup>7</sup>
- En Irlanda, ComReg impuso un control ex-ante en el mercado de acceso a banda ancha mayorista cuando todavía era un mercado inmaduro y poco competitivo para dar mayor transparencia y predictibilidad al mercado y porque encontró poco probable que con un test ex-post fuese suficiente para asegurar que Eircom no apalancase su PSM del mercado mayorista al mercado minorista. Los cambios en los precios también debían ser evaluados antes de salir al mercado<sup>8</sup>

De igual manera, existen ejemplos de obligaciones ex-ante y test de estrechamiento de márgenes aplicados de manera ex-post, como el siguiente:

- NKOM, tras encontrar en el análisis del mercado relevante 15 (mercado relevante de acceso y originación de llamadas en redes móviles públicas) que Telenor detentaba PSM (Poder Sustancial de Mercado) en dicho mercado y que incurría en las siguientes prácticas<sup>9</sup>:
  - denegación del acceso,
  - tácticas para retrasar la provisión de servicios,
  - discriminación en precios y otras condiciones, y
  - fijación de precios excesiva.

Entre otros remedios, NKOM impuso las siguientes obligaciones a Telenor:

- Obligación ex-ante de no producir estrechamiento de márgenes a los OMV y operadores utilizando roaming nacional, así como NKOM dictaminó que realizaría pruebas de estrechamiento de márgenes cada 6 meses (en aquel momento, 2015-16, los OMV, incluso tras la compra de Tele2 – OMV – por Telia, tenían el 10% de cuota de mercado)

<sup>6</sup> Referencia: Resoluciones MTZ 2006/1486, AEM2005/1454 y MTZ 2012/2259

<sup>7</sup> Referencia: 152/02/CONS y 499/10/CONS

<sup>8</sup> Referencia: ComReg 05/07

<sup>9</sup> 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 1 July 2016, Case 1504996, NKOM

- Obligación de que los proveedores de servicio (*service providers* en inglés) también llamados revendedores tengan un margen bruto positivo en productos representativos (ex-ante) minorista de Telenor.

La prueba de estrechamiento de márgenes que NKOM decidió utilizar para los operadores de roaming nacional y OMV así como la prueba de margen bruto positivo se centran en los llamados productos relevantes, es decir, se estudia la replicabilidad de estos de manera desagregada. NKOM definió estos productos representativos de dos maneras diferentes<sup>10</sup>:

- Aquellos productos o portfolios que, en un periodo relevante, constituyan acumuladamente el 70% del número de suscriptores en cada uno de los mercados definidos y
- Aquellos productos o portfolios que al menos constituyan el 10% del número de suscriptores en los mercados relevantes.

NKOM definió el margen bruto como “[...]los ingresos relevantes del negocio minorista, incluyendo ingresos por terminación de llamadas a usuarios finales, minorados por los costos de acceso y costos de terminación del tráfico saliente[...]”<sup>11</sup>. La prueba se realizaría tanto para el segmento residencial como para el de negocios y asumiría un operador con un 5% de cuota de mercado de servicios móviles empaquetados.

Adicionalmente, NKOM dictaminó que:

*“[...]un margen bruto positivo representa un nivel mínimo, pero no es suficiente en sí mismo para que un proveedor de servicios permanezca en el mercado en el largo plazo. A este respecto, el control de precios pone un alto requisito de eficiencia sobre los proveedores de servicio, los cuales pueden operar sus negocios con inversiones limitadas. Por lo tanto, el control de precios se considera como una red de seguridad proporcional para esta forma de acceso.[...]”<sup>12</sup>*

#### *Pruebas ex-ante en el sector de telecomunicaciones*

Creemos conveniente recordar que, tal y como se explica en la subsección inmediatamente anterior, queda claro que, tal y como dice el BEREC:

<sup>10</sup> Annex 2, Principles for margin squeeze tests in Market 15, NKOM, 11 May 2016

<sup>11</sup> Traducción nuestra de parte del párrafo 322 de *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 1 July 2016, Case 1504996, NKOM*

<sup>12</sup> Traducción nuestra de parte del párrafo 336 de *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 1 July 2016, Case 1504996, NKOM*

*"[...] Mientras que las leyes de competencia tienen como objetivo evitar estrechamientos de márgenes como un abuso exclusivista, la regulación ex-ante pretende conseguir el objetivo más ambicioso de **promover la competencia facilitando la entrada en aquellos mercados que cumplen el test de los tres criterios [...]**"<sup>13</sup> (las negritas son nuestras)*

Por lo tanto, merece la pena profundizar en las razones y características de las pruebas ex-ante, lo cual hacemos a continuación.

El mismo BEREC comenta que **las situaciones en las que es más probable que se aplique un test ex-ante es cuando los precios mayoristas están regulados y los minoristas no**. Además, encuentra el BEREC que, **incluso cuando el operador con PSM tiene poca o ninguna flexibilidad para establecer precios, las Autoridades Regulatorias pueden utilizar pruebas de estrechamiento de márgenes para monitorear el cumplimiento de la regulación existente ya que el estrechamiento de márgenes puede socavar la regulación existente**<sup>15</sup>.

Una prueba de estrechamientos de márgenes ex-ante no es simplemente un test de estrechamiento ex-post aplicado de manera ex-ante, sino un test diseñado específicamente para apoyar los objetivos de política regulatoria dependiendo de los fundamentos económicos y de competencia de los mercados regulados. Por lo tanto, la prueba se diseña para promover la competencia eficiente en mercados caracterizados por la existencia de un operador verticalmente integrado, dominante en el mercado upstream con insumos esenciales.

Una **prueba ex-post en un entorno de regulación ex-ante** (como la que parecen haber elegido el IFT y sus consultores) **es claramente insuficiente** por varias razones:

- **Se trata de un nuevo mercado o de un mercado poco maduro** (o muy poco competitivo) en el que el objetivo regulatorio específico es promover la competencia a través de nuevos entrantes.
- **El mercado está altamente concentrado y existe un operador dominante con una cuota de mercado significativamente más alta que la de sus competidores y donde apenas existen nuevos entrantes**

<sup>13</sup> Traducción nuestra de parte del párrafo 6 del ERG (09) 07 Report on the Discussion on the application of margin squeeze tests to bundles, marzo 2009, ERG (ahora BEREC)

<sup>14</sup> El test de los tres criterios es la prueba fundamental en el análisis de los mercados relevantes del marco común regulatorio de las comunicaciones electrónicas de la Unión Europea para determinar si existe un operador con PSM

<sup>15</sup> párrafos 18 y 19 del ERG (09) 07 Report on the Discussion on the application of margin squeeze tests to bundles, marzo 2009, ERG (ahora BEREC)

- Existe una alta incertidumbre sobre si la entrada de competidores eficientes es posible utilizando los servicios mayoristas del operador dominante porque, por ejemplo:
  - Existen ya indicios de estrechamiento de márgenes en el mercado en cuestión entre los precios de ciertos servicios minoristas y los de los correspondientes mayoristas.
  - Existe una asimetría alta de información entre el operador dominante y los operadores alternativos. Esta asimetría puede venir de mayor información sobre consumo de los usuarios existentes, sobre qué ofertas minoristas tienen mayores o menores ingresos o costos, etc, en definitiva, de los fundamentos económicos del mercado en cuestión.
- El operador dominante podría estar incurriendo en denegación de suministro como "negativa constructiva".
- Existe una obligación regulatoria para el operador dominante de notificar o pasar un proceso de aprobación de sus ofertas minoristas para comprobar que cumplen con todas las obligaciones regulatorias que se le impusieron, como por ejemplo, transparencia, no discriminación, no abusar de posición dominante, que las ofertas sean replicables técnica y económicamente, etc.

Merece la pena mencionar de manera explícita que la Comisión Europea, en su Comunicación 2009/C 45/02 sobre Orientaciones sobre las prioridades de control de la Comisión en su aplicación del artículo 82 del Tratado CE a la conducta excluyente abusiva de las empresas dominantes, estipula en los artículos 78, 79 y 80 que **el estrechamiento (o compresión) de márgenes puede ser una forma de denegación de suministro de un servicio**. En concreto, la Comisión Europea menciona que:

*"[...] Por último, en lugar de denegar el suministro, una empresa dominante puede aplicar al producto en el mercado ascendente un precio que, en comparación con el precio que aplica en el mercado descendente (8), no permite que ni siquiera un competidor con igual grado de eficiencia comercie de forma rentable en el mercado descendente de forma duradera (lo que se denomina «compresión de márgenes [...]»<sup>16</sup>*

<sup>16</sup> Comunicación 2009/C 45/02 sobre Orientaciones sobre las prioridades de control de la Comisión en su aplicación del artículo 82 del Tratado CE a la conducta excluyente abusiva de las empresas dominantes, artículo 80

*[...] La Comisión no considera necesario que el producto denegado ya se haya comercializado: basta que haya demanda de compradores potenciales y que pueda determinarse un mercado potencial para el insumo en cuestión (7).[...]*<sup>17</sup>

Esta denegación de suministro se puede producir, por ejemplo, cuando existen fuertes indicios de estrechamiento de márgenes entre los precios de los servicios minoristas de un operador dominante y los correspondientes servicios mayoristas en un mercado en el que no hay señales suficientes (p.ej. por una fuerte asimetría de información entre el dominante y los operadores mayoristas con respecto a los fundamentos económicos del mercado en cuestión) para dar certeza a los posibles entrantes. En estos casos, la entrada de nuevos competidores que dinamicen el mercado en cuestión es altamente improbable.

Para suplir todas estas deficiencias (y posiblemente alguna otra más), algunas autoridades regulatorias utilizan pruebas de estrechamiento de márgenes ex-ante como parte de un proceso de aprobación de las ofertas minoristas del operador dominante antes de que este las lance de manera comercial. La aprobación de este test es una condición sine-qua-non para poder comercializar dichas ofertas minoristas.

Algunos ejemplos de la utilización de este tipo de tests se mencionaron en la subsección inmediatamente anterior:

- La CMT (ahora CNMC) consideró imprescindible una comunicación previa de las ofertas minoristas con la finalidad de que comprobara que son coherentes con las obligaciones impuestas al operador dominante Telefónica, como evitar el abuso de posición dominante, favorecer la entrada eficiente de competidores, la replicabilidad de sus ofertas minoristas, etc. En este contexto, la CMT consideró que el único test de estrechamiento de márgenes posible era el ex-ante entendido como previo al lanzamiento de las ofertas minoristas del operador dominante<sup>18</sup>
- AGCOM entendió que el establecimiento de pruebas de estrechamiento de márgenes ex-ante, en el contexto de una obligación de aprobación de las ofertas minoristas de Telecom Italia previa al lanzamiento de las mismas, era fundamental para asegurar una

<sup>17</sup> Comunicación 2009/C 45/02 sobre Orientaciones sobre las prioridades de control de la Comisión en su aplicación del artículo 82 del Tratado CE a la conducta excluyente abusiva de las empresas dominantes, artículo 79

<sup>18</sup> RESOLUCIÓN POR LA QUE SE APRUEBA LA METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS EX ANTE DE LAS OFERTAS COMERCIALES DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U., MTZ 2006/1486, CMT (ahora CNMC) 26 de julio de 2007

mayor transparencia de la acción de vigilancia del regulador para evitar una concentración excesiva de las cuotas de mercado en mercados todavía no maduros<sup>19</sup>

- En Irlanda, ComReg impuso un control ex-ante en el mercado de acceso a banda ancha mayorista cuando todavía era un mercado inmaduro y poco competitivo para dar mayor transparencia y predictibilidad al mercado. Los cambios en los precios también debían ser evaluados antes de salir al mercado
- En Noruega, NKOM, a pesar de que en el año 2015 los OMV y revendedores contaban con un 10% de cuota de mercado, consideró necesario imponer una prueba de márgenes brutos positivos para los revendedores. NKOM definió el margen bruto como "[...]los ingresos relevantes del negocio minorista, incluyendo ingresos por terminación de llamadas a usuarios finales, minorados por los costos de acceso y costos de terminación del tráfico saliente[...]"<sup>20</sup>. La prueba se realizaría tanto para el segmento residencial como para el de negocios

---

**Conclusión:** Si bien, las pruebas de estrechamiento ex-post se han utilizado en contextos de regulación ex-ante, estas sufren de deficiencias en caso de que el mercado en cuestión sea poco maduro, esté muy concentrado, la incertidumbre y asimetría de información a favor del operador dominante sean muy altas y se esté utilizando el estrechamiento de márgenes como negativa constructiva de denegación de suministro.

Para suplir todas estas deficiencias (y posiblemente alguna otra más), las autoridades regulatorias utilizan pruebas de estrechamiento de márgenes ex-ante como parte de un proceso de aprobación de las ofertas minoristas del operador dominante antes de que este las lance de manera comercial. La aprobación de este test es una condición sine-qua-non para poder comercializar dichas ofertas minoristas.

---

### 3.2 Ejemplos internacionales de test de replicabilidad ex-post para enlaces dedicados

A continuación, describiremos las experiencias internacionales para las pruebas de replicabilidad que se utilizan en el caso de enlaces dedicados, o en su defecto los tests de

<sup>19</sup> DELIBERA N.152/02/CONS. MISURE ATTE A GARANTIRE LA PIENA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI PARITÀ DI TRATTAMENTO INTERNA ED ESTERNA DA PARTE DEGLI OPERATORI AVENTI NOTEVOLE FORZA DI MERCATO NELLA TELEFONIA FISSA, 15 mayo 2002

<sup>20</sup> Traducción nuestra de parte del párrafo 322 de *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 1 July 2016, Case 1504996, NKOM*

replicabilidad en los que se usen servicios mayoristas de enlaces dedicados. Estos son los ejemplos que trataremos:

- Test de replicabilidad económica empresarial en España.
- Denuncia interpuesta por Cableuropa (Ono) contra Telefónica España
- Denuncia de Euskaltel contra Telefónica de España
- Caso operadores de telecomunicaciones belgas (BT, Colt, Mobistar y Verizon) contra Belgacom

La intención con la descripción de estos ejemplos es examinar varios posibles tests de replicabilidad que puedan complementar la metodología y los principios propuestos por el IFT a través de esta consulta pública.

*Test de replicabilidad económica empresarial en España.*

Como operador con PSM en el mercado mayorista de banda ancha para la prestación de servicios empresariales, la CNMC ha impuesto a Telefónica determinadas obligaciones. Entre ellas está el compromiso de garantizar que las ofertas minoristas sean replicables económicamente a partir del servicio mayorista de acceso de banda ancha en su variante empresarial.

En vista de la complejidad de las ofertas de servicios empresariales, la cual causaba problemas para determinar su replicabilidad, la CNMC estableció en 2017 una metodología específica que permite analizar dichas ofertas de mejor forma.

A continuación, haremos una descripción breve de dicha metodología considerando las siguientes dimensiones: la implementación, el nivel de eficiencia y el estándar de costos.

► *Implementación*

La implementación del test se ha basado en las lecciones aprendidas durante los procesos de denuncias presentadas por los operadores alternativos o iniciados directamente de oficio del regulador. En el pasado, las acusaciones de estrechamientos de márgenes se han dado por lo general en el marco de licitaciones públicas de entidades tales como entidades gubernamentales y/o instituciones educativas etc. En caso de denuncia de un operador alternativo, esta es atendida mediante una investigación de parte del regulador, el cual utiliza las características específicas de dichas convocatorias (contratos) para determinar si la oferta realizada por Telefónica pasaría un test de replicabilidad o no.

► *Nivel de eficiencia*

La CNMC utiliza una metodología basada en un operador igualmente eficiente (EEO o OIE en la nomenclatura de la CNMC) ajustado para los servicios mayoristas. Así mismo, utiliza un OIE para los demás servicios necesarios aguas abajo, tales como: coste de red propia, servicios diferentes a comunicaciones electrónicas y costes minoristas.

► *Estándar de costos*

Los costos se calculan a partir de las siguientes fuentes:

- *Las ofertas de referencia de los distintos servicios mayoristas regulados.*
- *Modelos de costes BULRIC/+ para el cálculo de los costes de red propia necesarios para complementar dichos servicios mayoristas.*
- *El sistema de contabilidad de costes regulatorio de Telefónica, que sigue el estándar de costes corrientes totalmente distribuidos, para el cálculo de los costes minoristas y de los costes de red propia de los servicios para los cuales no se disponga de un modelo de costes BULRIC/+.<sup>21</sup>*

Ya que existen múltiples opciones de servicios mayoristas que los operadores alternativos usan para replicar una oferta tan compleja como la requerida por una corporación o una entidad gubernamental, la metodología determina como regla, utilizar aquel servicio que sea más favorable en términos económicos, teniendo en cuenta las características de cada caso que pueden incluir lo siguiente:

- Restricciones y complejidad del servicio demandado
- Ubicación geográfica
- Características específicas del operador alternativo, tales como ubicación en centrales del operador dominante y otros.

A partir de estas características, la metodología del test determina, según un árbol de decisión, el servicio mayorista aguas arriba que será utilizado en el test. Por ejemplo, en los casos de enlaces dedicados, un operador alternativo en España tiene la posibilidad de utilizar dos servicios mayoristas para replicar las ofertas: el servicio MARCo de acceso a infraestructura pasiva; y el servicio mayorista de líneas alquiler ORLA.

A forma de ejemplo, copiamos los árboles de decisión en los cuales es necesario utilizar servicios de enlaces dedicados como insumo mayorista aguas arriba:

B

<sup>21</sup> CNMC. Test de replicabilidad económica empresarial. Página 13.

Ce

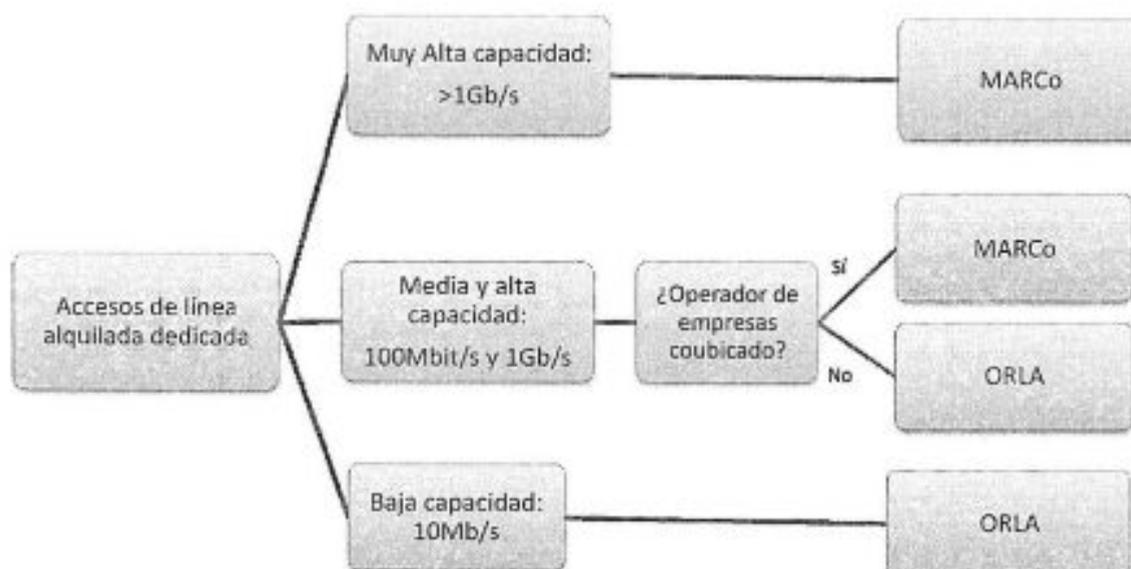


Figura 3.2: árbol de decisión de costes mayoristas Ethernet [Fuente: CNMC, 2017]

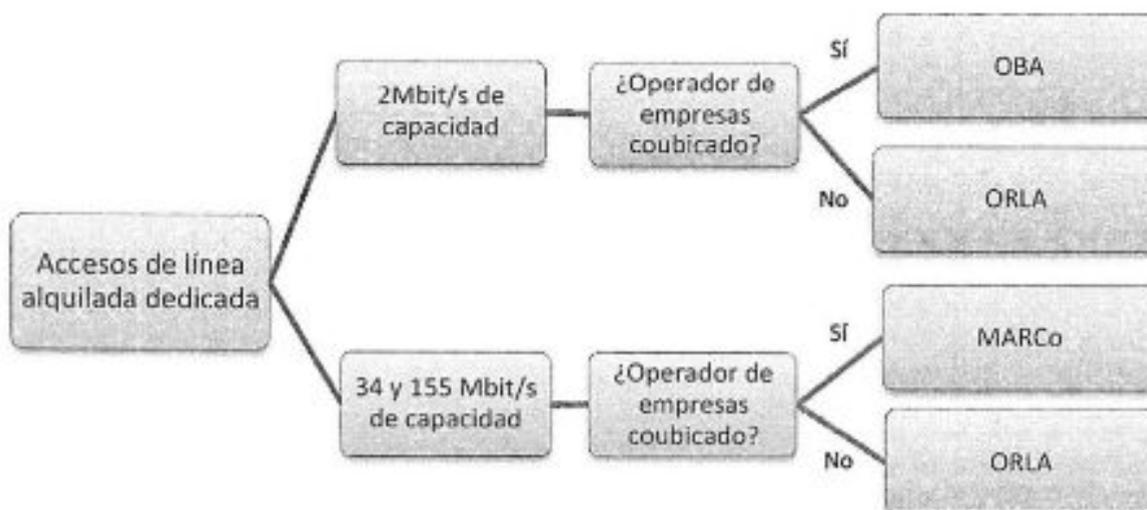


Figura 3.3: árbol de decisión de enlace dedicado dedicada tradicional [Fuente: CNMC, 2017]

### Caso Cableuropa (Ono) contra Telefónica España

En julio de 2010 Cableuropa (Ono), acusó a Telefónica ante la CMT (ahora CNMC) de estrechar márgenes en un concurso público lanzado por la Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad Autónoma de Madrid (ICM). En su acusación, Ono sostuvo que el valor presente neto (VPN o VAN – Valor Actual Neto) de un contrato provisto

por un operador alternativo al nivel del precio ofertado por Telefónica sería negativo. Esto implicaría que la oferta de Telefónica sería imposible de replicar.

La CMT acogió dicha denuncia y resolvió en favor de Ono, determinando que, efectivamente, Telefónica había incurrido en estrechamiento de márgenes, y que debía cesar de manera inmediata la prestación de los servicios incluidos en dicho contrato.

#### *Caso Euskatel contra Telefónica de España*

El 25 de noviembre de 2015 Euskaltel denunció a Telefónica por presentar una oferta económicamente no replicable en la licitación de servicios de comunicaciones convocado por el Gobierno Vasco en agosto del mismo año.

En 2017, la CNMC concluye que dicha oferta económica no es replicable, y el 31 de mayo da inició a un procedimiento sancionador en contra de Telefónica.

Es interesante anotar que este no ha sido el único caso, ya que anteriormente la CNMC analizó otras ofertas de Telefónica en otras licitaciones para entidades públicas como:

- Ayuntamiento de Villena
- Universidad de Valladolid

Sin embargo, en estos expedientes la CNMC encontró que las ofertas económicas de Telefónica eran replicables.

#### *Caso operadores de telecomunicaciones belgas (BT, Colt, Mobistar y Verizon) contra Belgacom*

El 17 de enero de 2007, el BIPT (Autoridad Regulatoria belga) adoptó una decisión con respecto al grupo de contratos vigentes de enlaces dedicados. En dicha decisión, el BIPT concluyó que Belgacom poseía una posición significativa de mercado en el conjunto de enlaces dedicados minoristas y en el mercado mayorista de segmentos terminales de enlaces dedicados (Ethernet, Fast Ethernet y Giga Ethernet). El 11 de julio de 2007, el regulador estableció las directrices que utilizaría para llevar a cabo un análisis de estrechamientos de márgenes en el caso de que un operador verticalmente integrado con poder significativo de mercado estableciera tarifas que tuvieran efectos anticompetitivos en los mercados aguas abajo.

Para llevar a cabo el mencionado análisis, el operador acusado de estrechar márgenes debería cumplir con las siguientes características:

- Estar integrado verticalmente

- Ser dominante en el mercado aguas arriba (los competidores tienen dependencia de los insumos producidos por esta empresa en este mercado)
- Tener una participación significativamente activa en el mercado aguas abajo que afecte la competencia
- Establecer un margen entre el precio de venta minorista y el precio de venta mayorista (pagado por los competidores que participan en el mercado aguas abajo) el cual es insuficiente para cubrir los costes incurridos en el mercado minorista

El 4 de abril de 2008, Belgacom envió al BIPT una propuesta de tarifas para segmentos terminales de enlaces dedicados. Los precios ofrecidos eran idénticos a los precios al por menor de los enlaces dedicados Ethernet.

El 20 de agosto de 2008, tras realizar una revisión interna preliminar y por solicitud de los operadores de telecomunicaciones belgas, el BIPT emitió una comunicación en la que indicaba su disposición a realizar un examen exhaustivo de la existencia de un efecto de estrechamiento de márgenes entre el precio mayorista de los segmentos terminales y la oferta minorista de Belgacom.

De conformidad con la Decisión de 11 de julio de 2007, el BIPT entonces decidió que podía aplicar la prueba al nivel de un mercado de referencia, un segmento de mercado, una oferta minorista o un servicio. En consonancia con este planteamiento, se dispuso que la prueba de estrechamiento de márgenes sería efectuada sobre una canasta de líneas, para un operador alternativo que ha desplegado su red *backhaul* (la que le permite la agregación de diferentes servicios), que ha conseguido una participación de mercado importante (20-25% cuota de mercado) y con base en el principio de equivalencia de eficiencia.

BIPT tuvo en cuenta el 10% del precio minorista de Belgacom según el principio EEO (Equally Efficient Operator – para evaluar si el segmento aguas abajo de la empresa integrada verticalmente podría funcionar rentablemente pagando los precios de venta mayoristas que pagan sus competidores) para su prueba de estrechamiento de márgenes.

El 10 de diciembre de 2008, tras la aplicación del test, Belgacom remitió al BIPT una nueva lista de precios con tarifas más bajas y un esquema de descuento unificado.

Habiendo examinado debidamente las opiniones de las partes interesadas y los objetivos generales del marco reglamentario para la promoción de la competencia, la eficiencia económica y los intereses de los consumidores, el regulador belga BIPT, publicó una nueva Decisión el 8 de abril de 2009. El fin de esta Decisión fue determinar si existía o no un efecto de estrechamiento de márgenes entre las tarifas minoristas de los enlaces dedicados de Ethernet y las correspondientes tarifas de servicios mayoristas propuestas por Belgacom:




- Las tarifas de los segmentos terminales Ethernet comunicadas por Belgacom el 4 de abril de 2008 crearon un efecto de estrechamiento de márgenes en comparación con los precios minoristas de los enlaces dedicados Ethernet
- Las tarifas para los segmentos terminales Ethernet comunicados por Belgacom el 10 de diciembre de 2008 no crean un efecto de estrechamiento de márgenes en comparación con los precios de los enlaces dedicados al por menor de Ethernet, siempre y cuando no exista un descuento distinto al utilizado en esta prueba.
- Con el fin de verificar la no discriminación en la aplicación de los descuentos, Belgacom comunicará anualmente al Instituto los cinco nuevos contratos de venta minorista más grandes de Ethernet celebrados durante el año, así como los cinco pedidos más grandes para los segmentos terminales Ethernet, sin perjuicio de las solicitudes ad hoc para información.

### 3.3 Metodología de la prueba de estrechamiento de márgenes propuesta por el IFT para las ofertas minoristas móviles del AEP

En esta sección describimos a alto nivel, la metodología propuesta por el IFT para el desarrollo del test de estrechamiento de márgenes para la replicabilidad de las ofertas minoristas móviles del AEP, así como nuestra opinión sobre la adecuación de dicha metodología a los objetivos declarados del IFT.

#### *Metodología propuesta por el IFT para la prueba de estrechamiento de márgenes*

El Marco Metodológico plantea un test de estrechamiento de márgenes con los siguientes aspectos principales<sup>22</sup>:

- Una **prueba ex-post**, es decir transcurrido un tiempo tras el lanzamiento de las ofertas, cada seis meses
- La prueba se realiza sobre toda la cartera de servicios móviles incluyendo voz, banda ancha (o datos) y SMS en su conjunto. Es decir, se trata de una **prueba con el máximo nivel de agregación posible** y no permite realizar la prueba oferta por oferta o por segmentos
- El estándar de eficiencia es **SEO** (Operador tan Eficiente como el operador regulado, pero con una menor escala por sus siglas en inglés)
- Se analizan los **ingresos y costos periodo a periodo**, en este caso el periodo son los seis meses anteriores a la realización de la prueba

<sup>22</sup> Sección 5 del Marco Metodológico

- **El estándar de costos es un LRIC** (Costos de Largo Plazo Incrementales por sus siglas en inglés) o un FAC (Costos Totalmente Distribuidos por sus siglas en inglés)

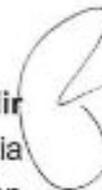
*Falta de adecuación de la metodología propuesta por el IFT para el cumplimiento de sus objetivos*

Una prueba de estrechamiento de márgenes debe ser diseñada para cumplir con los objetivos regulatorios marcados por la autoridad. En este caso, como ya comentamos en la Sección 2.2, los objetivos marcados por la Reforma Constitucional y la regulación asimétrica impuesta al AEP son los siguientes:

- Promover la entrada eficiente de competidores del AEP usando sus servicios mayoristas regulados. Para que dicho acceso eficiente se produzca, el IFT obligó al AEP a publicar ofertas de referencia, entre otras para los servicios de OMV y de enlaces dedicados, con las condiciones técnicas, económicas y procedimentales de los servicios regulados
- Que los competidores del AEP puedan replicar los servicios minoristas del AEP tanto técnica como económicamente,
- Que la replicabilidad económica se materialice en que los Concesionarios Solicitantes puedan obtener un margen razonable prestando servicios minoristas a los usuarios finales utilizando los servicios mayoristas regulados del AEP. Con este fin, el IFT obligó al AEP en telecomunicaciones a cobrar tarifas reguladas orientadas a costos, las cuales están incluidas en las ofertas de referencia del AEP
- Que el AEP someta a aprobación ex-ante todas sus ofertas minoristas antes de lanzarlas comercialmente

En otras palabras, **la regulación asimétrica de preponderancia se establece para incrementar la competencia en el sector de telecomunicaciones de una manera específica: promoviendo la entrada eficiente de operadores que utilicen los servicios mayoristas regulados y con tarifas orientadas a costos**, las cuales permitan a dichos operadores **replicar de manera económicamente viable los servicios minoristas del AEP**. En el caso que nos ocupa, el objetivo del IFT era la entrada de OMV para dinamizar el mercado de telecomunicaciones móviles e incrementar el nivel de competencia del mismo.

**El marco regulatorio que establece estos objetivos implica que se tienen que cumplir porque el AEP está regulado de manera asimétrica.** Las opiniones sobre la existencia de plataformas alternativas que presten servicios mayoristas similares a los del AEP son irrelevantes a la hora de establecer las herramientas regulatorias necesarias (entre ellas los

procesos de aprobación de las tarifas minoristas del AEP y las pruebas de estrechamiento de márgenes) para conseguir dichos objetivos.

En cualquier caso, tal y como hemos visto en la Sección 2.1.1, el mercado mayorista de acceso a redes móviles para OMV está muy lejos de estar permitiendo que los OMV consigan crecer de manera sostenible.

► *Principales desventajas de la utilización de la prueba sugerida por el IFT*

Por lo tanto, **no podemos compartir la opinión del IFT y sus consultores de que, dados los contextos de mercado y regulatorios relevantes, la metodología adecuada sea un test de estrechamiento de márgenes ex-post completamente agregado**. En efecto, encontramos los siguientes problemas con la metodología sugerida:

- Como ya hemos comentado, a pesar de lo que afirman los consultores del IFT en la Sección 4.1.1 del Marco Metodológico, **la solución propuesta por el IFT no cumple con los objetivos de la Reforma Constitucional, ni con las Medidas de Preponderancia** tal y como explicamos en secciones anteriores. El foco de la prueba de replicabilidad debería ser la entrada de OMV en el mercado con márgenes razonables
- **Al tratarse (solamente) de un test ex-post, los OMV no tienen certeza antes de entrar en el mercado de que el AEP no vaya a lanzar planes tarifarios que les estrechen los márgenes** y, por lo tanto, les imposibilite competir de manera efectiva. Como muy pronto, el IFT solo podría conocer que se ha producido un estrechamiento de márgenes con (al menos) 6 meses de retraso, posiblemente más dado que el IFT necesitaría tiempo para imponer medidas efectivas al AEP...
- ...este tipo de prueba haría que **el IFT tuviera problemas para imponer medidas efectivas al AEP ya que la prueba, tal y como el mismo IFT y sus consultores sugieren, es completamente agregada**. Esto significa que, incluso aunque el IFT detectara que existe un estrechamiento de márgenes, no sabría dónde está el problema, si en ciertos segmentos de mercado, en todas las tarifas, etc. Esto dificultaría enormemente la labor del IFT de imposición de nuevas medidas al AEP o de comprobación de que los cambios bien en las tarifas minoristas o mayoristas del AEP van a surtir el efecto deseado...
- **...todo esto, en una situación en la que ya existen indicios serios de que el AEP pueda estar estrechando márgenes**, tal y como mostramos en la Sección 2.1.1. Esto junto con la asimetría de información sobre los fundamentos económicos del sector a favor del AEP, **implica que la decisión eficiente de los OMV es no entrar en el**

*Ce*

mercado. Es decir, el AEP está utilizando el estrechamiento de márgenes como una denegación de suministro tal y como lo entendería la Unión Europea

- **Se está asumiendo un estándar de eficiencia que no es realista ni compatible con la situación actual del mercado móvil (y de OMV) en México.** Los OMV (ni los MNO) no tienen ni parece que puedan lograr en el corto plazo los niveles de eficiencia que asumen el IFT y sus consultores.
- **La prueba ex-post no puede ser utilizada para dar cumplimiento a la parte más importante de la Medida Sexagésima Cuarta.** Esta Medida estipula que el IFT debe aprobar siguiendo un procedimiento todas las tarifas minoristas del AEP para asegurar que cumple con todas las obligaciones regulatorias que le fueron impuestas. Es obvio que es imposible utilizar un test de estrechamiento de márgenes ex-post para este objetivo.

► *Desincentivos a la entrada de OMV*

En esta sección nos centraremos en particular en la falta de adecuación del test de estrechamiento de márgenes ex-post para fomentar la entrada de OMV al mercado.

En la Sección 2.1.1 ya presentamos algunos serios indicios de que el AEP podría estar ya incurriendo en estrechamiento de márgenes. Entre otros, se encontraban:

- El hecho de que el propio AEP mencionó precios minoristas promedio de mercado por minuto de voz muy bajo.
- Adicionalmente, a los costos mayoristas variables de tráfico, un OMV tendría que añadir los costos (e ingresos) de interconexión, facturación, comercialización, activación y gestión de usuarios, etc

El mercado móvil mexicano es un mercado donde predominan los planes de paquetes con un número ilimitado de minutos de voz a todo destino nacional<sup>23</sup>, con una creciente cantidad de MB para datos y, en el caso de prepago, una limitación temporal relativamente estricta de la validez de cada recarga. En este caso, alguien podría argumentar que el AEP podría no incurrir en estrechamiento de márgenes porque el posible consumo efectivo de sus usuarios es (sustancialmente) menor que el tope establecido en cada paquete.

Encontramos este argumento muy improbable dados los consumos promedio de datos de los usuarios de Telcel y el ARPU mensual de los mismos según los reportan el IFT y el propio AEP en sus respectivos reportes trimestrales. Estos datos, tomados en su conjunto,

<sup>23</sup> Y a menudo también a los Estados Unidos y Canadá

*Ce*

parecen apuntar a que la mayor parte de sus usuarios estaría consumiendo un alto porcentaje de su tope de datos.

En el caso improbable de que esto no fuera así **estaríamos ante un caso claro de utilización por parte del AEP de una asimetría de información sobre los fundamentales del sector móvil (consumo de los diferentes servicios, planes más demandados, ingresos y costos efectivos, etc.) junto con la más que fundada sospecha de estrechamiento de márgenes como una "negativa constructiva" en el sentido de que supondría una "denegación de suministro" tal y como se ha definido en la Sección 3.1.**

En otras palabras, **un OMV mexicano con la información disponible hoy en día con respecto a los planes minoristas del AEP, los precios mayoristas regulados de la Oferta de Referencia, la falta de garantías de que las futuras ofertas minoristas del AEP no estrechen márgenes y el hecho de que la mayor parte de los OMV que han firmado acuerdos con el AEP no hayan lanzado, solo podría tomar la decisión de no entrar al mercado<sup>24</sup>.**

---

*La única manera de dar la suficiente certidumbre al mercado es utilizando un test ex-ante de estrechamiento de márgenes para las ofertas del AEP antes de su lanzamiento junto con una rebaja sustancial de las tarifas mayoristas reguladas.*

---

► *Falta de argumentación detallada de las sugerencias*

Adicionalmente, encontramos que el IFT y sus consultores argumentan sus sugerencias metodológicas de manera demasiado vaga y, en prácticamente ningún momento, proponen aspectos concretos (numéricos o cualitativos) sobre aspectos clave de la metodología. Solamente en las preguntas que realizan en la página 22 del Marco Metodológico parecen apuntar de manera tímida a ciertos aspectos clave como:

- La utilización del número promedio de usuarios del OMV para estimar los pagos mayoristas
- Preguntan sobre el número promedio de usuarios que pueda capturar un OMV en 3 años sin proponer un número ni plantearse utilizar la información que se tiene actualmente del mercado mexicano de OMV

---

<sup>24</sup> Asumiendo que no negocia condiciones mejores con el AEP. Esto no parece probable ya que, en este caso, los acuerdos mayoristas correspondientes estarían publicados en la página web del IFT.

*Ce*

*[Handwritten mark]*

- El periodo de tiempo para la amortización de los pagos fijos en los que puede incurrir un OMV. Se parece dar a entender que debería ser la duración promedio de los contratos entre el AEP y el OMV.

En cualquier caso, **no podemos estar de acuerdo con algunos de los (pocos) argumentos esgrimidos por el IFT y sus consultores para justificar sus sugerencias metodológicas.** En concreto, tenemos los siguientes comentarios:

- **El número potencial de ofertas a analizar no debería de ser un factor relevante a la hora de influir en el tipo de prueba.** Otros reguladores en la posición del IFT, con sus mismos objetivos de favorecer la entrada eficiente de competidores usando los servicios mayoristas regulados del operador dominante, han llegado a analizar más de 10,000 ofertas<sup>25</sup>. En cualquier caso, tal y como comentamos en la sección 2.1.1, **el número de ofertas a analizar es perfectamente razonable**
- Es sorprendente que en el Marco Metodológico se afirme que:

*"[...]Al existir cierto nivel de competencia minorista y mayorista por parte de operadores con su propia red (que no necesitan el servicio mayorista de reventa del AEP y, por tanto, no están sujetos a un estrechamiento de precios) la prueba debe ser flexible para permitir que la competencia siga evolucionando. [...]"<sup>26</sup> (las negritas son nuestras).*

No nos queda claro qué grado de competencia supone "cierto nivel" y **no podemos estar de acuerdo en que la existencia de plataformas mayoristas alternativas (y muchos menos que exista "cierto nivel de competencia minorista" entre los MNOs) como una razón para que se imponga al AEP unas pruebas de estrechamiento de márgenes que no cumplen con los objetivos declarados de la regulación asimétrica que se le impuso**

- El IFT y sus consultores afirman que:

*"La existencia de redes móviles alternativas presentes en el mercado desde hace años permite adoptar un estándar de eficiencia tipo EEO. Dado que existe cierta competencia en el mercado, **es razonable suponer que los operadores móviles***

<sup>25</sup> Este es el caso del regulador español, CNMC, tal y como afirma en ANEXO 1 REVISIÓN DE LA METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS EX ANTE DE LAS OFERTAS COMERCIALES DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. Y DE DETERMINADAS OBLIGACIONES IMPUESTAS EN EL MARCO DE LOS MERCADOS 1 Y 5 DE LA RECOMENDACIÓN DE MERCADOS (MTZ 2012/2259), tabla 1 de la página 5

<sup>26</sup> Marco metodológico

***no tienen incentivos a ser ineficientes, lo que conduce a usar los costos del AEP en la prueba."***

Además de volver a mencionar que "existe cierta competencia en el mercado", como ya hemos mencionado anteriormente, esta posible cierta competencia es irrelevante en este contexto.

El IFT y sus consultores parecen obviar la razón por la que se impusieron medidas de regulación asimétrica al AEP: permitir la entrada eficiente de OMV usando la red del AEP. **Esta entrada eficiente no se está produciendo y, por lo tanto, parece aventurado asumir que un OMV pueda alcanzar una escala eficiente que permita considerar que sus costos son equiparables con los de un AEP.**

---

***Conclusión:*** *La metodología propuesta por el IFT y sus consultores para la prueba de estrechamiento de márgenes de los servicios móviles no es la adecuada para asegurar el cumplimiento de los objetivos marcados por la regulación asimétrica impuesta al AEP: la entrada eficiente de OMV utilizando servicios mayoristas del AEP a precios regulados orientados a costos de manera económicamente viable.*

---

### **3.4 Metodología de la prueba de estrechamiento de márgenes propuesta por el IFT para los enlaces dedicados minoristas del AEP**

En esta sección, describimos a alto nivel la metodología propuesta por el IFT para el desarrollo del test de estrechamiento de márgenes para la replicabilidad de los enlaces dedicados del AEP, así como nuestra opinión sobre la adecuación de dicha metodología a los objetivos declarados del IFT.

*Metodología propuesta por el IFT para la prueba de estrechamiento de márgenes*

El Marco Metodológico plantea un test de estrechamiento de márgenes con los siguientes aspectos principales<sup>27</sup>:

- Una **prueba ex-post**, es decir transcurrido un tiempo tras el lanzamiento de las ofertas, en concreto, cada seis meses
- Se considera una prueba que se aplica sobre **tres subgrupos** de enlaces dedicados: local, entre localidades e internacional. Es decir, se trata de una **prueba agregada** y no permite realizar la prueba para cada contrato de forma individual

---

<sup>27</sup> Sección 8 del Marco Metodológico

- Precios mayoristas basados en las ofertas de referencia, con descuentos que reflejen el tipo de conexión y la duración del contrato según se estipula en el Manual de Enlaces Dedicados
- El estándar de eficiencia es **EEO**
- Se analizan los **Ingresos y costos periodo a periodo**, en este caso el periodo son los seis meses anteriores a la realización de la prueba
- **El estándar de costos es un LRIC** (Costos de Largo Plazo Incrementales por sus siglas en inglés) o un **FAC** (Costos Totalmente Distribuidos por sus siglas en inglés)

*Falta de adecuación de la metodología propuesta por el IFT para el cumplimiento de sus objetivos*

Si bien una prueba de replicabilidad de forma ex-post puede ser apropiada y razonable para analizar la replicabilidad de enlaces dedicados, somos de la opinión de que **la metodología propuesta por el IFT y sus consultores no permite resolver una de las mayores preocupaciones en este mercado: la falta de transparencia entre los diferentes servicios ofrecidos (posiblemente regulados y no regulados) en los contratos empresariales.**

Por ejemplo, un solo contrato puede incluir una solución de conectividad utilizando enlaces dedicados entre varias sedes, con diferentes velocidades y tecnologías y en combinación con otras soluciones de acceso como xDSL. De hecho, es muy común encontrar contratos de este tipo que incluyan una mezcla entre servicios regulados y no regulados.

Las características de los contratos donde los enlaces dedicados están típicamente incluidos son muy susceptibles a prácticas de estrechamiento de márgenes y/o subsidios cruzados entre servicios. Creemos que la metodología propuesta con una revisión de forma agregada de los servicios contratados durante un periodo de los últimos 6 meses no permite hacer frente a estos problemas.

► *Principales desventajas de la utilización de la prueba sugerida por el IFT*

Por lo tanto, no podemos compartir la opinión del IFT y sus consultores de que, dados los contextos de mercado y regulatorios relevantes, la metodología adecuada sea un test de estrechamiento de márgenes ex-post completamente agregado.

Al revisar la documentación y el modelo del IFT, encontramos los siguientes problemas con la metodología sugerida:




- Al hacer las pruebas de replicabilidad a un conjunto de contratos o productos de forma agregada el test pierde su utilidad por completo ya que abre la puerta a que un contrato específico con un posible estrechamiento de márgenes quede sin detectar. Por esta razón, **consideramos que este tipo de pruebas se tienen que hacer contrato por contrato.**
- El uso de tres subgrupos de enlaces dedicados (local, entre localidades e internacional) **no permite determinar prácticas abusivas entre enlaces del mismo tipo, pero con diferentes velocidades y/o tecnologías.**
- **La propuesta de pruebas semestrales solo sería consistente con las pruebas sobre el conjunto de contratos o productos.** Como ya dijimos en los anteriores puntos este enfoque no es adecuado y en su lugar se debería considerar la duración del contrato. Tal enfoque no creemos que puede servir para detectar prohibir o rescindir las ofertas no replicables del AEP.
- **El nivel propuesto de eficiencia no es consistente con las metas de las Medidas de Preponderancia, las cuales son fomentar la competencia.** Un concesionario alternativo no será capaz de replicar la escala de eficiencia del AEP como se sugiere al utilizar un enfoque EEO.

Además, hay datos insuficientes en torno a los procesos y fuentes de información en la documentación de la consulta como para poder tener una idea completa del uso del modelo de la prueba. Entre otras preocupaciones, esperamos que la información necesaria para alimentar los costos aguas abajo (es decir, costos no de red, costos comunes y minoristas) se basará en el proyecto de separación contable, el cual no será implementado por los operadores, incluyendo el AEP, hasta el segundo semestre del 2018.

Por lo tanto, nos reservamos el derecho de comentar más adelante según se vayan conociendo más detalles de la metodología y herramienta. En beneficio de todo el mercado, esperamos que estos procesos sean más transparentes antes de que una prueba ex-post se haga necesaria.

---

**Conclusión:** *la prueba de replicabilidad para enlaces dedicados, tal cual está descrita en la actual consulta, no servirá al IFT como una herramienta apropiada para hacer cumplir las obligaciones impuestas al AEP y conseguir sus objetivos regulatorios*

---



## 4 Propuesta de controles de replicabilidad para servicios minoristas móviles

Tras argumentar en la sección 3.3 que la solución propuesta por el IFT y sus consultores es del todo inadecuada, en esta sección proponemos los controles de precios que juzgamos necesarios para cumplir los objetivos regulatorios.

Los principios fundamentales de la solución que proponemos son los siguientes:

- **Un test ex-ante de estrechamiento de márgenes a las ofertas comerciales del AEP antes de que estas sean lanzadas al mercado.** Adicionalmente, y como ya hemos mencionado, dados los claros indicios de estrechamiento de márgenes, se requeriría una **sustancial rebaja de los precios mayoristas regulados**

Este test formaría parte del proceso de aprobación ex-ante estipulado en la Medida de Preponderancia Móvil Sexagésima Cuarta.

- **Un test ex-post de estrechamiento de márgenes con un alto nivel de desagregación para monitorizar que el AEP efectivamente no ha incurrido en estrechamiento de márgenes** y, por ejemplo, se evite la tentación de descuentos y promociones encubiertos. Este test también serviría para obtener información efectiva tras el lanzamiento de las ofertas para alimentar el test ex-ante de estrechamiento de márgenes

Este test sería la prueba ex-post estipulada en la Medida de Preponderancia Móvil Sexagésima Cuarta.

A continuación, entramos a describir el resto de elecciones metodológicas clave para la solución propuesta. Para mayor comodidad del lector, seguiremos el mismo orden de los asuntos clave en el Marco Metodológico.

Hemos basado nuestras sugerencias en las mejores prácticas internacionales adaptadas a la situación y objetivos regulatorios de México. A modo de resumen, estos son los siguientes:

- Un mercado móvil que se mantiene altamente concentrado a pesar de la regulación asimétrica impuesta al AEP



- El objetivo de favorecer la entrada de OMV usando los servicios mayoristas de acceso del AEP para dinamizar el mercado no se está cumpliendo. En una gran medida, esto es debido a...
- ...la existencia de serios indicios de estrechamiento de márgenes por parte del AEP

#### 4.1 Prueba ex-ante vs prueba ex-post

Tal y como hemos comentado ya en esta misma sección, creemos adecuado que se utilicen ambos enfoques: **ex-ante y ex-post**.

Igualmente, opinamos que sería una buena idea establecer, de manera adicional a los test de estrechamiento de márgenes ex-post y ex-ante, **un test de comprobación de márgenes brutos** como "red de seguridad mínima" al estilo del implementado por el regulador noruego NKOM.

NKOM definió el margen bruto como "[...]los ingresos relevantes del negocio minorista, incluyendo ingresos por terminación de llamadas a usuarios finales, minorados por los costos de acceso y costos de terminación del tráfico saliente[...]"<sup>28</sup>. La prueba se realizaría tanto para el segmento residencial como para el de negocios.

Adicionalmente, NKOM dictaminó que "[...]un margen bruto positivo representa un nivel mínimo, pero no es suficiente en sí mismo para que un proveedor de servicios permanezca en el mercado en el largo plazo. A este respecto, el control de precios pone un alto requisito de eficiencia sobre los proveedores de servicio, los cuales pueden operar sus negocios con inversiones limitadas. Por lo tanto, el control de precios se considera como una red de seguridad proporcional para esta forma de acceso.[...]"<sup>29</sup>

*Por lo tanto, una prueba ex-ante es el único tipo de prueba que puede ayudar a cumplir los objetivos de la regulación asimétrica impuesta al AEP de permitir la entrada de OMV para dinamizar el mercado móvil asegurando la replicabilidad económica de las tarifas del AEP.*

<sup>28</sup> Traducción nuestra de parte del párrafo 322 de *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 1 July 2016, Case 1504996, NKOM*

<sup>29</sup> Traducción nuestra de parte del párrafo 336 de *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 1 July 2016, Case 1504996, NKOM*

*Este tipo de prueba es también el único que se puede utilizar para cumplir con lo estipulado en la Medida Móvil Sexagésima Cuarta sobre el proceso de aprobación por parte del IFT de las tarifas minoristas del AEP previo a su lanzamiento comercial.*

*La prueba ex-ante se puede complementar con la prueba ex-post que la segunda parte de la Medida Sexagésima Cuarta dictamina para asegurar la replicabilidad tras el lanzamiento comercial de las ofertas del AEP.*

*De manera adicional a los test de estrechamiento de márgenes ex-post y ex-ante, sugerimos la realización de un simple test de comprobación de márgenes brutos como "red de seguridad mínima".*

## 4.2 Nivel de eficiencia

El Marco Metodológico sugiere que el nivel de eficiencia debe ser un estándar SEO basándose en el hecho de que existen redes móviles alternativas a la del AEP en el mercado desde hace años y "existe cierta competencia en el mercado".

Hemos de admitir que no entendemos la relación entre que haya redes móviles alternativas en el mercado para la elección del estándar de eficiencia SEO, cuando los objetivos regulatorios son facilitar la entrada de nuevos competidores (OMV) en condiciones económicamente viables. Al igual que con la elección entre prueba ex-ante y ex-post, esta depende del contexto concreto y de los objetivos regulatorios, debiéndose utilizar la experiencia internacional que mejor se ajuste al caso mexicano.

Por lo tanto, somos de la opinión de que, en este caso, el estándar REO (Reasonably Efficient Operator en inglés) debe ser utilizado.

En efecto, el BEREC confirmó en su estudio del 2009 que:

*"[...]El test a utilizar es muy dependiente de las específicas circunstancias del caso y de los objetivos de la Autoridad Regulatoria. Por ejemplo, si el mercado está maduro y el **principal objetivo es promover la entrada de competidores, entonces podría ser conveniente usar el test REO[...]**"<sup>30</sup> (las negritas son nuestras)*

Así mismo, la Comisión Europea afirmó que

<sup>30</sup> Traducción nuestra de parte de "The test to be used is very dependent on the specific circumstances of the case and the objectives of the NRA. For example, if the market is mature and the main aim is to promote competition then there might be merit in using the REO test." del ERG (09) 07 Report on the Discussion on the application of margin squeeze tests to bundles, marzo 2009, ERG (ahora BEREC)

*“[...]En el contexto concreto de los **controles de precios ex ante** destinados a **mantener la competencia efectiva entre operadores que no disfrutaban de las mismas economías de escala y de alcance y tienen diferentes costes de red unitarios, normalmente resulta más adecuada la «prueba del competidor razonablemente eficiente»**[...]”<sup>31</sup> (las negritas son nuestras)*

Yendo un paso más allá el propio BEREC, en el informe con referencia ERG (09) 07<sup>32</sup> publicado en marzo de 2009, menciona que **es justificable que los reguladores promuevan la entrada de operadores relativamente ineficientes a corto plazo con la expectativa de que se vuelvan eficientes en el largo plazo** por las siguientes razones:

- La promoción de competencia sea uno de los principios regulatorios,
- Que pueda haber beneficios de eficiencia al tener competidores en el mercado, incluso aunque sean menos eficientes, que puedan restringir los precios del operador con PSM

Si bien, la Recomendación versaba sobre redes NGA (Redes de Próxima Generación por sus siglas en inglés), la Comisión Europea en este párrafo en concreto, el (26), está realizando una apreciación de carácter general.

Merece la pena destacar también los siguientes casos:

- Comreg propuso utilizar el estándar REO para los precios del WBA (Banda Ancha Mayorista por sus siglas en inglés) para minimizar el riesgo de estrechamiento de márgenes con respecto al bucle de acceso compartido y para asegurar que se mantenían los incentivos adecuados para fomentar la inversión<sup>33</sup>.
- AGCOM (la Autoridad Regulatoria italiana), determinó ya en 2002 que la parte de red replicable por el OLO (Operador Alternativo por sus siglas en inglés) establece el nivel de costos a aplicar<sup>34</sup>. En 2010, afirmó aún más claramente que:

*“[...] En este sentido, recordando que – en general – la Comisión [Europea] ha dejado claro que ambos enfoques (EEO y REO) se pueden utilizar para evaluar los fenómenos de compresión de los precios, la Autoridad está de acuerdo con la Comisión sobre el hecho de que – en aquellos contextos que pueden diferir las economías de escala y*

<sup>31</sup> RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN de 20 de septiembre de 2010 relativa al acceso regulado a las redes de acceso de nueva generación (NGA) (Texto pertinente a efectos del EEE) (2010/572/UE)

<sup>32</sup> ERG (09) 07 Report on the Discussion on the application of margin squeeze tests to bundles, marzo 2009, ERG (ahora BEREC)

<sup>33</sup> C(2012)1775. Commission decision concerning Case IE/2012/1295: Modification of wholesale broadband access price control and transparency remedies in Ireland.

<sup>34</sup> DELIBERA N.152/02/CONS, MISURE ATTE A GARANTIRE LA PIENA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI PARITÀ DI TRATTAMENTO INTERNA ED ESTERNA DA PARTE DEGLI OPERATORI AVENTI NOTEVOLE FORZA DI MERCATO NELLA TELEFONIA FISSA, 15 mayo 2002, páginas 11 y 12

*alcance que disfrutan los diferentes operadores y los costos unitarios difieren red – la metodología REO normalmente parece más apropiada.*

*Y, de hecho, a la luz de las condiciones de mercado y competitivas que caracterizan la realidad italiana, la Autoridad aclara que el criterio de REO será utilizado con el propósito de determinar el costo de los insumos de red esenciales (parámetro W), con el fin de tener en cuenta diferentes formas en las que los operadores recurren a los servicios mayoristas de Telecom Italia (desagregación u otros servicios al por mayor). [...]”<sup>35</sup> (las negritas son nuestras)*

Una vez vista parte de la experiencia internacional relevante, creemos que merece la pena comentar lo que el propio IFT menciona:

*“[...]En este mismo sentido, el sector de telecomunicaciones se caracteriza por unas importantes economías de escala, alcance y densidad que implican que los operadores entrantes afronten unos costos medios unitarios mayores que los operadores que cuentan con una escala de operación más grande, por lo tanto, la decisión de entrada de un nuevo competidor está en función de estos costos y de la rentabilidad que espere obtener la empresa por la inversión realizada.”<sup>36</sup> [...]*

- BNetzA, la Autoridad Regulatoria de Alemania también utiliza el estándar REO para promover la competencia por medio de un margen adecuado entre los precios minoristas del operador con PSM y los costos upstream de los operadores alternativos<sup>37</sup>.

**El propio IFT reconoce que los nuevos entrantes, OMV en este caso, tienen costos mayores. Añadimos nosotros que esto no significa que sean necesariamente ineficientes.** Al contrario, los OMV entrantes pueden tener mayores costos unitarios de manera eficiente hasta que alcancen una escala eficiente. Un nuevo entrante podría ser más eficiente que un operador establecido pero, al tener menor volumen de tráfico, tiene

<sup>35</sup> Traducción nuestra de “in tal senso, ricordato che – in generale - la Commissione ha chiarito che entrambi gli approcci (EEO e REO) possono essere utilizzati per valutare fenomeni di price squeeze, l’Autorità concorda con la Commissione in merito al fatto che – in quei contesti in cui possono differire le economie di scala e di scopo di cui beneficiano i diversi operatori e differire i costi unitari di rete – la metodologia REO appare normalmente più appropriata. Ed, infatti, alla luce delle effettive condizioni di mercato e competitive che caratterizzano la realtà italiana, l’Autorità chiarisce che il criterio REO sarà utilizzato ai fini della determinazione del costo degli input essenziali di rete (parametro W), così da tenere conto delle diverse modalità con cui gli operatori ricorrono ai servizi wholesale di Telecom Italia (unbundling oppure altri servizi wholesale).”, DELIBERA N. 499/10/CONS ADEGUAMENTO E INNOVAZIONE DELLA METODOLOGIA DEI TEST DI PREZZO ATTUALMENTE UTILIZZATI NELL’AMBITO DELLA DELIBERA N. 152/02/CONS “MISURE ATTE A GARANTIRE LA PIENA APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DI PARITÀ DI TRATTAMENTO INTERNA ED ESTERNA DA PARTE DEGLI OPERATORI AVENTI NOTEVOLE FORZA DI MERCATO NELLA TELEFONIA FISSA”, 22 de septiembre de 2010

<sup>36</sup> <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consulta-publica-sobre-la-metodologia-de-replicabilidad-economica-aplicable-los-servicios-del-agente>

<sup>37</sup> Wholesale and retail tariff regulation: defining an appropriate margin squeeze test Réf : 2010-P09-MR-UIT-Séminaire régional sur les coûts et tarifs pour les pays Membres du Groupe régional pour l’Afrique (SG3RG-AFR), UIT

mayores costos unitarios e incurre en mayores costos de comercialización y marketing por alta por el simple hecho de que no es conocido en el mercado.

Es cierto que varios reguladores internacionales han optado por el enfoque EEO. Sin embargo, creemos conveniente matizar que el propio BEREC en 2009 ya decía que más de la mitad de los reguladores que ajustaban los costos del EEO para reflejar diferencias en economías de escala y alcance o para tener en cuenta las ventajas inherentes disfrutadas por el operador con PSM<sup>38</sup>. Este enfoque se llama EEO ajustado y no necesariamente debería de diferir demasiado en los costos a considerar de lo que resultaría de utilizar un enfoque REO tal y como describe los ajustes el BEREC.

En efecto, en 2014, el BEREC ya comentaba que la mayoría de los reguladores utilizaban el enfoque REO o EEO ajustado<sup>39</sup>. El BEREC, en ese mismo documento, era muy claro con respecto a cuando se utilizaría un enfoque REO/EEO ajustado por las siguientes razones<sup>40</sup>:

- Asegurarse de que los operadores alternativos pueden competir y generar un margen positivo
- Tener en cuenta economías de escala menores (temporales o inherentes a la situación del mercado) mientras los operadores alternativos llegan a su escala eficiente
- Porque se espera que la eficiencia dinámica en el largo plazo compense las ineficiencias estáticas a corto plazo

Por otro lado, **el estándar EEO se utiliza de manera mucho más extensa cuando son las Autoridades de competencia las que realizan las pruebas de estrechamiento de márgenes**. En efecto, los operadores dominantes no pueden conocer el nivel de eficiencia de sus competidores y fundamentalmente buscan encontrar tratos discriminatorios del dominante par con terceros con respecto a sus propias unidades.

Adicionalmente, en el propio caso de México, donde un operador detenta una cuota de mercado de cerca del 70%, podría resultar difícil argumentar que el resto de operadores ha podido alcanzar su escala eficiente, incluyendo los otros MNO. La Comisión Europea, en su Recomendación de 2009 sobre el establecimiento de tarifas de interconexión, afirmaba

<sup>38</sup> ERG (09) 07 Report on the Discussion on the application of margin squeeze tests to bundles, marzo 2009, ERG (ahora BEREC), párrafos 55 y 56

<sup>39</sup> BoR (14) 123 BEREC Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test (i.e. ex-ante/sector specific margin squeeze tests), BEREC 26 Sept. 2014, sección 3.1

<sup>40</sup> BoR (14) 123 BEREC Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test (i.e. ex-ante/sector specific margin squeeze tests), BEREC 26 Sept. 2014, sección 3.1.2

que el 20% de cuota de mercado se aproximaba al nivel de la escala mínima eficiente<sup>41</sup>. Si esto es así con respecto a los MNO, se puede afirmar con seguridad que los OMV existentes o los posibles nuevos entrantes no podrán alcanzar con facilidad su escala eficiente, si bien menor que la de un MNO.

Por lo tanto, **creemos firmemente que las razones aducidas por los reguladores europeos para la utilización del estándar REO aplican en México** ya que los objetivos declarados de la política regulatoria son los mismos.

Merece la pena considerar que **el regulador noruego NKOM utilizó el estándar EEO ajustado para sus pruebas de estrechamiento de márgenes y estimaciones de márgenes brutos para revendedores en el mercado relevante 15 (acceso a y originación de llamadas en la red del operador dominante)**<sup>42</sup>.

**NKOM dictaminó que la cuota de mercado mínima eficiente de un OMV era del 5%**. El regulador noruego consideró que por debajo de ese umbral, para el ciclo regulatorio utilizado, la operación de un OMV no sería rentable y dicho OMV habría decidido no entrar en el mercado. Merece la pena recordar que NKOM tomó esta decisión en un contexto en el que los OMV y revendedores tenían más del 10% de cuota de mercado<sup>43</sup> (incluso después de la compra de Tele2 por parte de Telia).

**Desafortunadamente, en México aún nos encontramos muy lejos de que los OMV en conjunto (o alguno en concreto) llegue a una cuota de mercado cercana al 5% operando de manera económicamente viable.**

---

*Sugerimos que, dados los objetivos regulatorios de favorecer la entrada de nuevos OMV en este mercado móvil tan altamente concentrado donde el AEP disfruta de economías de escala y alcance que ningún otro operador puede conseguir, se utilice un enfoque de eficiencia REO con los datos de escala y eficiencia de un OMV que entre al mercado.*

---

<sup>41</sup> RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN de 7 de mayo de 2009 sobre el tratamiento normativo de las tarifas de terminación de la telefonía fija y móvil en la UE (2009/396/CE)

<sup>42</sup> Annex 2, Principles for margin squeeze tests in Market 15, NKOM, 11 May 2016

<sup>43</sup> Det norske ekomarkedet 1. halvår 2016, Direktør Torstein Olsen, NKOM 31 de octubre de 2016

### 4.3 Estándar de costos

El IFT y sus consultores proponen utilizar un enfoque LRIC<sup>44</sup> para la estimación de los costos aguas abajo. Asumimos que, tal y como se explica en el propio Marco Metodológico, se refiere al LRIC sin un mark-up por costos comunes.

A este respecto, nos gustaría comentar dos aspectos relevantes:

- El estándar de costos relevante a utilizar
- La disponibilidad de los datos a utilizar según el estándar de costos elegido

Comentamos estos dos aspectos a continuación:

► *Estándar de costos relevante*

El BEREC afirma que los reguladores utilizan una combinación de estándares de costos dependiendo de los objetivos que se han planteado en los tests de estrechamiento de márgenes:

*"[...]Muchas Autoridades Regulatorias usan un enfoque similar a la hora de elegir los estándares de costos relevantes. Los costos minoristas se basan a menudo en el estándar FAC, mientras que para pruebas de estrechamientos de márgenes entre dos productos mayoristas el LRIC+ es el estándar considerado más apropiado ya que asegura un enfoque prospectivo y promueve la competencia así como la consistencia entre productos mayoristas. El LRIC+ también tiene en cuenta todos los costos incrementales de comenzar a proveer un servicio e incluye un mark-up de costos comunes. Algunas Autoridades Regulatorias calculan el mark-up usando el método EPMU (Mark-up Equiproporcional por sus siglas en inglés). Los costos minoristas se calculan típicamente usando el enfoque FAC/FDC por razones prácticas ya que pueden ser extraídas de las cuentas financieras auditadas del operador con PSM[...]"<sup>45</sup>*

En el ejemplo de NKOM cuando estableció su metodología de pruebas de estrechamiento de márgenes para el mercado relevante 15, la Autoridad Regulatoria de Noruega determinó

<sup>44</sup> Sección 4.1.2 del Marco Metodológico

<sup>45</sup> Traducción nuestra de "Many NRAs use a similar approach when choosing the relevant cost standards. Retail costs are often assessed based on the FAC standard, while for margin squeeze tests between two wholesale products LRIC+ is considered more appropriate as it ensures a forward looking approach and promotes competition as well as consistency across wholesale products. LRIC+ also takes into account all incremental costs of starting to provide a service and includes a mark-up for common costs. Some NRAs calculate the mark-up using the EPMU method. Retail costs are typically calculated based on FAC/FDC for practical reasons as they can be extracted from the SMP operator's financial/audited accounts." BoR (14) 123 BEREC Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test (i.e. ex-ante/sector specific margin squeeze tests), BEREC 26 Sept. 2014

que, para la estación de los costos minoristas utilizaría la contabilidad regulatoria de Telenor, si bien estos serían ajustados con los costos de los operadores alternativos por consistencia con el enfoque EEO ajustado<sup>46</sup>.

No podemos compartir la opinión del IFT y sus consultores de que se debe utilizar un LRIC sin repercutir los costos comunes para dar mayor flexibilidad al AEP, especialmente en el contexto actual de fuertes y serios indicios de estrechamiento de márgenes por parte del AEP. También desconocemos por qué el IFT y sus consultores parecen opinar que predominan los estándares LRIC o LRIC+ cuando en realidad el que predomina de estos dos es el LRIC+ junto con el FAC tal y como hemos mostrado que afirma el BEREC.

Entre los reguladores que han utilizado enfoques FAC CCA (o ATC – Costos Totales Promedio por sus siglas en inglés) se encuentran Ofcom<sup>47</sup>, la CNMC<sup>48</sup>, si bien esta última transicionó a LRIC+ cuando mejoró el nivel de competencia en el mercado mejoró (para ofertas empaquetadas)<sup>49</sup>, y Comreg, quien consideró que dado el nivel de competencia existente en el mercado entonces consideró que sólo ATC era relevante en la primera revisión de la metodología de estrechamiento de márgenes<sup>50</sup> mientras está estudiando ahora evolucionar hacia una combinación de ATC y LRIC dado que el nivel de competencia ha crecido (si bien la resolución final está pendiente).

► *Disponibilidad de los datos*

Quizás el aspecto más relevante a la discusión sobre el estándar de costos a utilizar es la disponibilidad de datos. El IFT y sus consultores no especifican en el Marco Metodológico qué modelos LRIC o FAC utilizarían o de dónde sacarían los datos para estimar los costos.

En efecto, el IFT y sus consultores no dejan claro si pretenden reutilizar algún modelo existente o construir uno nuevo. Adicionalmente, entendemos que los ejercicios de separación contable que ha estado presentando el AEP estos años podrían no ser útiles ya que no contarían con el nivel de desagregación adecuado y es posible que no hayan sido auditados. Es de esperar que con la nueva metodología de separación contable sobre la que el IFT está consultando actualmente, el nivel de desagregación de la información

<sup>46</sup> Annex 2, Principles for margin squeeze tests in Market 15, NKOM, 11 May 2016, sección 3.6

<sup>47</sup> Direction Setting the Margin between IPStream and ATM interconnection Prices, Ofcom, 26 August 2004

<sup>48</sup> RESOLUCIÓN POR LA QUE SE APRUEBA LA METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS EX ANTE DE LAS OFERTAS COMERCIALES DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U., MTZ 2006/1486, CMT (ahora CNMC) 26 de julio de 2007

<sup>49</sup> ANEXO 1 REVISIÓN DE LA METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS EX ANTE DE LAS OFERTAS COMERCIALES DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. Y DE DETERMINADAS OBLIGACIONES IMPUESTAS EN EL MARCO DE LOS MERCADOS 1 Y 5 DE LA RECOMENDACIÓN DE MERCADOS MTZ 2012/2259, CMT, 30 de mayo de 2013

<sup>50</sup> ComReg (2010), 'Consultation and draft direction: further specification of the obligation not to unreasonably bundle pursuant to D07/61', 10/01, 6 January 2010

provista sea suficiente. Sin embargo, los primeros ejercicios de contabilidad regulatoria bajo la nueva metodología sólo estarán disponibles en el segundo semestre de 2018.

En esta tesitura, sugerimos al IFT que, para no demorar la construcción de estos modelos tan necesarios para conseguir los objetivos marcados por la regulación vigente, se tenga la flexibilidad suficiente para optar por LRAIC+ o FAC CCA en el corto plazo dependiendo de la capacidad de estimar los costos siguiendo uno u otro enfoque.

---

*En línea con las mejores prácticas internacionales, sugerimos la utilización de un estándar FAC CCA ya que el objetivo principal de la política regulatoria en México es fomentar la entrada de operadores en el mercado móvil de manera que les resulte económicamente viable. A medida que vaya mejorando el nivel de competencia en el mercado, se vaya reduciendo la gran asimetría existente actualmente y la entrada eficiente de OMV sea la norma, se puede transitar hacia un estándar de costos LRAIC+.*

---

*En aras de facilitar la construcción de estos tan necesarios modelos de estrechamiento de márgenes lo antes posible, sugerimos que, en el plazo inmediato, se utilice el estándar para el cual se disponga de datos, ya sea LRAIC+ o FAC CCA.*

---

#### 4.4 Nivel de agregación

El IFT y sus consultores en el Marco Metodológico sugieren que la prueba de estrechamiento de márgenes se realice sobre la cartera de servicios móviles, incluyendo los servicios de voz, banda ancha y SMS en su conjunto. Es decir, la sugerencia es una prueba completamente agregada y no oferta por oferta.

El IFT y sus consultores han definido un nivel de agregación tan alto que, en la práctica es un nivel de agregación de la totalidad del segmento móvil. Esto resultaría en la práctica que cualquier práctica anticompetitiva de estrechamiento de márgenes de determinadas ofertas, servicios o paquetes pasará inadvertida y diluida en este test. Es decir, **incluso cuando el test propuesto por el IFT y sus consultores pueda llegar a encontrar estrechamiento de márgenes, le sería imposible al IFT detectar dónde (en qué tarifas o segmentos) está el problema y, por lo tanto, no podría establecer medidas correctivas adecuadas.**

Hemos de repetir una vez más, que la experiencia internacional es clara a la hora de establecer el tipo de pruebas de replicabilidad cuando se trata de establecer los incentivos adecuados para permitir la entrada eficiente de competidores que utilicen los servicios mayoristas regulados del operador dominante: además de ser pruebas ex-ante como parte de procedimientos de aprobación de las ofertas del dominante, previo al lanzamiento comercial, estas llevan a cabo análisis oferta por oferta.

Con el ánimo de no extendernos en argumentar un aspecto tan obvio, baste decir que la CMT (ahora CNMC) en el año 2012 realizó su propia comparativa sobre la metodología empleada en las pruebas de estrechamiento de márgenes en Italia, Grecia, Irlanda, Austria, Alemania, además de en España<sup>51</sup>. Todos estos países realizaban análisis oferta a oferta y la única diferencia estaba en el número de ofertas a analizar. Mientras que la CMT analizó en primera ronda más de 10,000, otros reguladores como Austria y Alemania se concentraron en las ofertas *flagship* analizando menos de 20.

En cualquier caso, el BEREC afirma que

*"[...] Hay una serie de razones apuntalando el uso de un test producto a producto en un contexto ex-ante donde un operador tiene PSM aguas arriba en uno o varios insumos mayoristas requeridos para replicar una oferta a nivel minorista. En particular, el uso de un enfoque producto a producto asegura que cada paquete/servicio individual es replicable y que no hay ofertas con subsidios cruzados entre paquetes/servicios individuales [...]"*<sup>52</sup>

No podemos estar más de acuerdo con el BEREC y creemos que es fundamental que se aplique este principio de análisis oferta a oferta en México por las siguientes razones:

- El AEP tiene tal posición de dominio y goza de tales economías de escala y alcance que los rivales difícilmente pueden replicarlas (si es que no les resulta directamente imposible)
- Existen tantos y tan graves indicios de estrechamiento de márgenes actualmente que otra cosa que no sea realizar las pruebas oferta a oferta no tendrá efectos prácticos en el mercado (además debe ir acompañada de una fuerte reducción de los precios mayoristas)
- Es el único método que garantiza que no haya subsidios cruzados por parte del AEP ni tenga la tentación de diseñar ofertas comerciales específicamente para escapar de la vigilancia regulatoria

<sup>51</sup> ANEXO 1 REVISIÓN DE LA METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS EX ANTE DE LAS OFERTAS COMERCIALES DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. Y DE DETERMINADAS OBLIGACIONES IMPUESTAS EN EL MARCO DE LOS MERCADOS 1 Y 5 DE LA RECOMENDACIÓN DE MERCADOS (MTZ 2012/2259), CMT (ahora CNMC) 30 de mayo de 2013, tabla 1

<sup>52</sup> Traducción nuestra de "There are a number of reasons underpinning the use of a product-by-product test in an ex-ante setting where an operator has SMP upstream to one or a number of wholesale inputs required to replicate an offer at the retail level. In particular, the use of a product-by-product approach ensures that each bundle/standalone offer is replicable and that there can be no form of cross-subsidy between bundles/standalone offers." BoR (14) 123 BEREC Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test (i.e. ex-ante/sector specific margin squeeze tests), BEREC 26 Sept. 2014

- Es el método que reduce al mínimo la incertidumbre sobre la viabilidad de la replicabilidad de las ofertas al acabar en gran parte con la asimetría de información entre el AEP y los OMV
- Permite identificar de manera precisa donde se encuentran los problemas de replicabilidad y, por lo tanto, facilitaría la toma de decisiones y medidas por parte del IFT
- Permite a los OMV posicionarse en todos los segmentos o en aquellos en los que creen que pueden competir mejor, lo cual redundaría en una mejora de la competencia en el sector

De ningún modo podemos compartir la opinión del IFT y de sus consultores de que analizar todas las ofertas es una carga excesiva y resta flexibilidad a las operaciones comerciales del AEP. Tal y como ya hemos visto en la sección 2.1.1, creemos que se puede llevar a cabo un análisis oferta a oferta de las que vaya a lanzar comercialmente el AEP y que esto no debería suponer una carga excesiva para el regulador ni una merma importante de su flexibilidad comercial para el AEP tal y como demuestra la experiencia internacional. Al fin y al cabo, Telefónica de España siguió compitiendo y lanzando ofertas comerciales al mercado a pesar de que la CMT/CNMC se las analizara una a una de manera ex-ante.

Solamente cuando el nivel de competencia se haya incrementado de manera significativa en el mercado móvil y el objetivo de permitir la entrada de OMV que utilicen los servicios mayoristas del AEP se haya conseguido (y hayan ganado una cuota de mercado de usuarios e ingresos relevante), sugeriríamos al IFT realizar la prueba a aquellas ofertas que sean más representativas, es decir aquellas que se vayan a lanzar en los segmentos donde se concentre el valor.

Como experiencia internacional de este último enfoque, podemos tomar lo establecido por el regulador noruego NKOM. Las pruebas de estrechamiento de márgenes que NKOM decidió utilizar para los operadores de roaming nacional y OMV, así como la prueba de margen bruto positivo se centran en los llamados productos relevantes, es decir, se estudia la replicabilidad de estos de manera desagregada. La forma en que NKOM definió estos productos representativos de dos maneras diferentes<sup>53</sup>:

- Aquellos productos o portfolios que, en un periodo relevante, constituyan acumuladamente el 70% del número de suscriptores en cada uno de los mercados definidos y

<sup>53</sup> Annex 2, Principles for margin squeeze tests in Market 15, NKOM, 11 May 2016




- Aquellos productos o portfolios que al menos constituyan el 10% del número de suscriptores en los mercados relevantes

Cuando el nivel de competencia así lo justifique, se podría pensar en utilizar una adaptación del enfoque de NKOM a los tests ex-ante y ex-post que sugerimos en este documento y pasar a analizar las ofertas más relevantes.

---

*En línea con las mejores prácticas internacionales, el único tipo de análisis que puede ayudar a eliminar la incertidumbre actual sobre el estrechamiento de márgenes, eliminar cualquier posibilidad de estrechamiento de márgenes y subsidios cruzados a la vez que permitir la entrada de OMV, es el que se realiza oferta a oferta, tanto en el análisis ex-ante como en el ex-post*

*Cuando el nivel de competencia así lo justifique, se podría pensar en utilizar una adaptación del enfoque de NKOM a los tests ex-ante y ex-post que sugerimos en este documento y pasar a analizar las ofertas más relevantes.*

---

#### 4.5 Tratamiento del segmento empresarial

De acuerdo con la sugerencia del IFT y sus consultores, recogida en el Marco Metodológico, de incluir las ofertas del segmento empresarial en el análisis de replicabilidad móvil, creemos adecuado que se incluyan en el análisis no solo aquellas ofertas estandarizadas para las micro, pequeñas y medianas empresas, sino también aquellas ad-hoc y específicas que el AEP realiza para las grandes empresas y las entidades gubernamentales.

El enfoque para ambos grupos debe ser diferente:

- **Las micro, pequeñas y medianas empresas** reciben ofertas comerciales estandarizadas que, como ya indicó el IFT en el documento del marco metodológico, tienen estructuras similares a las del segmento residencial. Por esta razón, **estas ofertas deben estar sometidas a la misma prueba que estamos sugiriendo para el segmento residencial**. Es decir, una **prueba ex-ante** previa al lanzamiento de ofertas y una **prueba ex-post** posterior al lanzamiento con un **nivel de desagregación oferta por oferta en ambos casos**
- **Las grandes empresas y las entidades gubernamentales** reciben ofertas no estandarizadas (es decir, adaptadas a sus necesidades y a la competencia esperada) mediante licitaciones privadas y públicas. Recomendamos al IFT que imponga la **obligación de entregar todas las ofertas presentadas a estas entidades incluyendo todas las condiciones** y que el propio IFT **seleccione una muestra cada cierto tiempo de aquellos contratos superiores a cierta cuantía y realice un test**

*Ce*

*6*

**de estrechamiento de márgenes ad hoc.** En esta misma línea, la CNMC obliga a Telefónica a informar de los contratos superiores a EUR 100,000:

*"[...] En relación con las ofertas dirigidas a clientes empresariales (incluyéndose a estos efectos las ofertas dirigidas a Administraciones Públicas), Telefónica deberá informar semestralmente a la CNMC, como máximo un mes después de la finalización de cada semestre, de todos los proyectos firmados que tengan un importe anual, atendiendo a todos los conceptos incluidos en el mismo, superior a 100.000 Euros (IVA no incluido) y que hayan sido suscritos durante el semestre anterior.[...]"<sup>54</sup>*

---

*Estamos de acuerdo con el enfoque adoptado por el IFT y sus consultores con respecto a la inclusión de las ofertas móviles empresariales dirigidas a micro, pequeñas y medianas empresas en los test de estrechamiento de márgenes. En línea con el resto de nuestras sugerencias, estas ofertas, típicamente estandarizadas como las del segmento residencial, deben pasar los test ex-ante y ex-post oferta por oferta.*

*En cuanto a las ofertas minoristas del AEP a corporaciones privadas y entidades gubernamentales, típicamente presentadas como parte de una respuesta a un proceso de licitación, recomendamos al IFT que imponga la obligación de entregar todas las ofertas presentadas a estas entidades incluyendo todas las condiciones y que el propio IFT seleccione una muestra cada cierto tiempo de aquellos contratos superiores a cierta cuantía y realice un test de estrechamiento de márgenes ad hoc.*

---

#### 4.6 Servicios mayoristas a considerar

El Marco Mayorista considera que los servicios mayoristas a incluir en la prueba de replicabilidad móvil son los disponibles para el revendedor.

En principio, esta elección parece apropiada ya que es el único tipo de operador para el cual se ha incluido el detalle técnico y tarifario necesario en la Oferta de Referencia. Así mismo, entendemos que este modelo de operador ha sido el utilizado de manera exclusiva por todos aquellos OMV que han firmado un acuerdo con el AEP<sup>55</sup>.

De cualquier modo, es importante destacar que las Medidas de Preponderancia Móvil estipulan lo siguiente:

<sup>54</sup> ANME/D TSA/2154/14/MERCADOS 3a 3b 4

<sup>55</sup> <http://www.ift.org.mx/politica-regulatoria/convenios-de-comercializacion-de-servicios-moviles-por-parte-de-operadores-moviles-virtuales>

**"[...] SEXAGÉSIMA PRIMERA.- El Agente Económico Preponderante incluirá las tarifas aplicables al Servicio Mayorista de Comercialización o Reventa de Servicios, al menos para el modelo de Operador Móvil Virtual revendedor, en la Oferta de Referencia aprobada por el Instituto.**

*Independientemente de las tarifas establecidas en la Oferta de Referencia, el Agente Económico Preponderante y el Operador Móvil Virtual, sin importar el modelo de negocios, podrán negociar entre sí nuevas tarifas.*

*Si transcurridos 60 (sesenta) días naturales contados a partir del inicio de las negociaciones, las partes no han celebrado un acuerdo, o antes si así lo requieren ambas partes, podrán solicitar la intervención del Instituto para resolver el desacuerdo. En dicho caso, el Instituto determinará las tarifas con base en una metodología de costos evitados y un operador eficiente, que al efecto emita.*

*Para tal efecto, se considerará como inicio de negociaciones la fecha en que el Operador Móvil Virtual así lo notifique al Instituto y al Agente Económico Preponderante. [...]" (las negritas son nuestras)*

Por lo tanto, queda claro que **el AEP está obligado a posibilitar a los CS diferentes modelos de negocio (OMV total, parcial, revendedor, etc) y, tal y como GTV interpreta las obligaciones y ha comentado en sus respuestas a consultas anteriores. En efecto, el AEP debe permitir estructuras tarifarias diferentes a las actuales del revendedor para facilitar otros modelos de negocio.**

Además de solicitar al IFT que incluya de manera específica la inclusión de esos nuevos modelos y de estructuras tarifarias para estos nuevos modelos de negocio, **recomendaríamos al IFT realizar las pruebas ex-ante y ex-post de estrechamiento de márgenes que recomendamos en este documento usando las nuevas estructuras tarifarias para otros modelos de negocio.**

---

*Los tests de estrechamiento de márgenes sugeridos en este documento deben tener en cuenta todos los modelos de negocio y estructuras tarifarias que los OMV que utilicen la red del AEP.*

*Adicionalmente, recomendamos y solicitamos al IFT que en la próxima revisión de la Oferta de Referencia de OMV se incluyan los detalles económicos y técnicos que permitan modelos de negocio diferentes de OMV así como estructuras tarifarias alternativas: compra de módulos de tráfico, capacidad de red, etc*

---




#### 4.7 Precios de los insumos mayoristas

El IFT y sus consultores sugieren utilizar los precios mayoristas de catálogo teniendo en cuenta los descuentos disponibles.

Los descuentos por volumen deben **estar disponibles para todos los OMV y no ser discriminatorios. Los descuentos por volumen que se apliquen a los precios de los insumos mayoristas deben ser razonables y acordes con la escala del OMV modelado.** Esta escala del OMV modelado debe ser realista durante el periodo de tiempo de la prueba. Es decir, se debe asumir que el OMV captura una cuota de mercado razonable en el periodo de tiempo de la prueba y que el volumen de tráfico esperado determine el descuento por volumen de aplicación.

De manera relacionada, **no sería justificado ni justificable que, por el hecho de que el AEP tenga una escala tan superior a la de los demás participantes de mercado, justifique precios minoristas menores asumiendo que puede dar descuentos mayores a su unidad minorista por su mayor escala y compromiso temporal.** Esto sería de manera efectiva ejercer el *foreclosure* del mercado, ya que para cualquier otro operador resultaría imposible conseguir semejantes descuentos.

Ya lo advierte la Comisión Europea en el contexto del acceso regulado a las redes de acceso de Nueva Generación (NGA), pero es aplicable a cualquier discusión sobre precios de servicios mayoristas regulados:

*"[...] No obstante, con el tiempo, el operador con PSM podría hacer un uso abusivo de los precios del acceso a largo plazo para vender sus servicios minoristas a precios inferiores a los de sus servicios mayoristas regulados (ya que aplicaría a su división minorista descendente precios bajos justificados por un compromiso a largo plazo), cerrando de esta manera en la práctica el mercado. Además, los proveedores alternativos con bases de clientes más pequeñas y perspectivas empresariales menos claras deben afrontar niveles de riesgo más elevados. Posiblemente no puedan comprometerse a efectuar compras a lo largo de un período dilatado y, en consecuencia, se verían obligados a escalonar su inversión y comprar el acceso regulado en una fase posterior.[...]"*<sup>56</sup>

*Los descuentos por volumen que se apliquen a los precios de los insumos mayoristas deben ser razonables y acordes con la escala del OMV modelado. Los descuentos por volumen deben estar disponibles para todos los OMV y ser no discriminatorios.*

<sup>56</sup> RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN de 20 de septiembre de 2010 relativa al acceso regulado a las redes de acceso de nueva generación (NGA) (Texto pertinente a efectos del EEE) (2010/572/UE)

*De manera relacionada, no sería justificado ni justificable que, por el hecho de que el AEP tenga una escala tan superior a la de los demás participantes de mercado, justifique precios minoristas menores asumiendo que puede dar descuentos mayores a su unidad minorista por su mayor escala y compromiso temporal.*

#### 4.8 Tratamiento de las promociones

El IFT y sus consultores afirman en el Marco Metodológico que “[...]Se plantea un enfoque **período a período** para evaluar la rentabilidad de la oferta comercial móvil. Al aplicarse la prueba de forma *ex-post*, la información de los ingresos y los costos se corresponderá con datos reales e incorporará los descuentos en el caso de haber existido promociones. También es una prueba que reduce la carga regulatoria, ya que no requiere hacer previsiones sobre la evolución futura de los ingresos y de los costos[...].”

El BEREC afirma que

*“[...] Por lo tanto, BEREC considera que, para probar la replicabilidad de un paquete o de un servicio individual, los descuentos y promociones deben ser tenidos en cuenta en el test de estrechamiento de márgenes, pero las Autoridades Regulatorias deben tener flexibilidad sobre cómo tenerlas en cuenta (p.ej. como ingresos o costos), porque la naturaleza de las promociones/descuentos y las estrategias de los operadores con PSM incluyendo los efectos competitivos pueden ser muy diferentes dependiendo del nivel de desarrollo del mercado minorista o de las circunstancias nacionales en general. De acuerdo al reporte del BEREC sobre aspectos específicos de comercialización de banda ancha, las Autoridades Regulatorias deberían comprobar si “las ofertas del operador con PSM en el nivel mayorista a su propia operación minorista son las mismas que aquellas ofrecidas a terceras partes y si esas condiciones no amenazan la competencia en el mercado minorista” por lo tanto asegurando la competencia en igualdad de condiciones.[...]”<sup>57</sup>*

El enfoque que proponen el IFT y sus consultores podría resultar adecuado en el caso de un test *ex-post* de estrechamiento de márgenes agregado como el originalmente sugerido por el IFT. Sin embargo, este enfoque no resulta adecuado, tal y como explicamos en este

<sup>57</sup> Traducción nuestra de BEREC therefore considers that in order to test the replicability of a bundle or standalone service such discounts and promotions should be taken into account in the margin squeeze test, but NRAs should have flexibility on how they take them into account (e.g. on the revenue or cost side), because the nature of the promotions/discounts and the strategies of the SMP operators incl. the competitive effects can be very different according to the level of development of the retail market or the national circumstances in general. Acc. to the BEREC re-part on specific aspects of broadband commercialization, NRAs should check whether “the SMP operator offers at the wholesale level to its own retail arm are the same than those offered to third parties and if these conditions do not threat competition in the retail market”, thus ensuring a level playing field. BoR (14) 123 BEREC Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test (i.e. ex-ante/sector specific margin squeeze tests), BEREC 26 Sept. 2014, sección 4.4.5

documento de respuesta, en el caso del objetivo de la regulación asimétrica impuesta al AEP:

- favorecer la entrada de nuevos OMV competidores que utilicen los servicios mayoristas regulados del AEP y...
- ...que esta entrada se produzca pudiendo los OMV replicar los planes tarifarios del AEP de manera técnica y económicamente viable

Repetimos una vez más que la experiencia internacional es clara a la hora de establecer el tipo de pruebas de replicabilidad cuando se trata de establecer los incentivos adecuados para permitir la entrada eficiente de competidores que utilicen los servicios mayoristas regulados del operador dominante: además de ser pruebas ex-ante como parte de procedimientos de aprobación de las ofertas del dominante previo al lanzamiento comercial, estas se llevan a cabo análisis oferta por oferta.

En este contexto, sobre todo cuando el mercado en cuestión se encuentra tan concentrado y el operador dominante tiene una cuota de mercado tan alta, sólo cabe la posibilidad de que las promociones se contabilicen bien como mayores costos o como menores ingresos (o precios) y que se analicen de la siguiente manera:

- Antes de ser lanzadas al mercado como parte de la prueba de estrechamiento de márgenes ex-ante
- Y después de haber sido lanzadas al mercado como parte del test ex-post para poder ver el efecto que realmente ha tenido en el mercado y poder extraer conclusiones que ayuden a refinar los modelos de la prueba ex-ante
- En el caso de la prueba básica de márgenes brutos que consideramos adecuada como "red de seguridad mínima", los descuentos y promociones tendrían que tenerse en cuenta a la hora de analizar el margen bruto de la oferta sobre la que aplican las promociones antes de que estas fueran lanzadas comercialmente

Merece la pena comentar aquí el caso del regulador español CMT (ahora CNMC) cuando en el año 2007<sup>58</sup> estableció en su metodología para el análisis ex-ante de las ofertas minoristas de Telefónica, un trato diferenciado a las promociones. Este trato suponía realizar un cálculo del Valor Actual Neto (VAN) del cliente correspondiente mediante una metodología de Flujo de Caja Descontado (FCD) durante la vida media de permanencia del cliente. El valor de las promociones se debe sustraer de los ingresos por cliente y se debe

<sup>58</sup> RESOLUCIÓN POR LA QUE SE APRUEBA LA METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS EX ANTE DE LAS OFERTAS COMERCIALES DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U., MTZ 2006/1486, CMT (ahora CNMC) 26 de julio de 2007

tener en cuenta en el VAN de dicho cliente. La promoción pasará el test si el VAN del cliente es positivo después de incluir la oferta o promoción.

Sólo en 2012<sup>59</sup> cuando la CNMC ya había constatado un significativo aumento de la competencia, decidió ser más flexible con las promociones y descuentos temporales. En cualquier caso, la CNMC siguió considerando todas las promociones permanentes dentro de la prueba de estrechamiento de márgenes ex-ante y las temporales en un test de estrechamiento a nivel de segmento.

---

*En el contexto de mercado mexicano actual y teniendo en cuenta el marco regulatorio de Preponderancia y sus objetivos, sobre todo cuando el mercado en cuestión se encuentra tan concentrado y el operador dominante tiene una cuota de mercado tan alta, sólo cabe la posibilidad de que las promociones se contabilicen bien como mayores costos o como menores ingresos (o precios) y que se analicen de la siguiente manera:*

- *Antes de ser lanzadas al mercado como parte de la prueba de estrechamiento de márgenes ex-ante*
  - *Y después de haber sido lanzadas al mercado como parte del test ex-post para poder ver el efecto que realmente ha tenido en el mercado y poder extraer conclusiones que ayuden a refinar los modelos de la prueba ex-ante*
  - *En el caso de la prueba básica de márgenes brutos que consideramos adecuada como "red de seguridad mínima", los descuentos y promociones tendrían que tenerse en cuenta a la hora de analizar el margen bruto de la oferta sobre la que aplican las promociones antes de que estas fueran lanzadas comercialmente*
- 

#### 4.9 Evaluación de la rentabilidad

El IFT y sus consultores sugieren utilizar "[...]un enfoque **período a período** para evaluar la rentabilidad de la oferta comercial móvil. Al aplicarse la prueba de forma ex-post, la información de los ingresos y los costos se corresponderá con datos reales e **incorporará los descuentos en el caso de haber existido promociones**. También es una prueba que reduce la carga regulatoria, ya que no requiere hacer previsiones sobre la evolución futura de los ingresos y de los costos[...]."

---

<sup>59</sup> ANEXO 1 REVISIÓN DE LA METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS EX ANTE DE LAS OFERTAS COMERCIALES DE TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U. Y DE DETERMINADAS OBLIGACIONES IMPUESTAS EN EL MARCO DE LOS MERCADOS 1 Y 5 DE LA RECOMENDACIÓN DE MERCADOS (MTZ 2012/2259), CMT (CNMC)

En línea con nuestra recomendación al IFT sobre los tipos de test a realizar, creemos que los métodos de evaluación de la rentabilidad deberían ser los siguientes:

- test de replicabilidad ex-ante: **FCD durante el periodo de vida media de permanencia del cliente de una oferta**. Por descontado, este tiempo medio de permanencia debería ser el de un OMV o restringirlo por defecto a 24 meses para simplificar el cálculo y no tener que realizar estimaciones sobre un periodo temporal excesivamente largo
- test de replicabilidad ex-post: **periodo a periodo** en el que se analice, con datos reales del AEP, la replicabilidad económica de las ofertas presentes en el mercado

En nuestra opinión, el hecho de que para el test de estrechamiento de márgenes ex-ante (previo al lanzamiento comercial) se exija estimar ingresos y costos futuros, no representa una carga que no pueda soportar el regulador apoyado en la información del AEP. Este tipo de tests se han realizado en multitud de países por parte de multitud de reguladores, llegando a analizar cientos o miles de ofertas, y han resultado de extrema utilidad a la hora de fomentar la competencia.

---

*En línea con nuestra recomendación al IFT sobre los tipos de test a realizar, creemos que los métodos de evaluación de la rentabilidad deberían ser los siguientes:*

- *test de replicabilidad ex-ante: FCD durante el periodo de vida media de permanencia del cliente de una oferta*
  - *test de replicabilidad ex-post: periodo a periodo en el que se analice, con datos reales del AEP, la replicabilidad económica de las ofertas presentes en el mercado*
- 

#### 4.10 Tratamiento de las ofertas empaquetadas

De la lectura del Marco Metodológico no nos queda clara la postura del IFT y de sus consultores con respecto al tratamiento de las ofertas empaquetadas en el sector móvil.

A este respecto, cabe recordar que la Medida de Preponderancia Móvil Sexagésima Cuarta es muy clara:

*"[...] El Agente Económico Preponderante deberá presentar para la autorización del Instituto las tarifas que aplica a los servicios que presta al público, previamente a su comercialización.*

*Para ello, 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."* [...] (las negritas son nuestras)

Dicha Medida de Preponderancia se deriva, sin duda, del Artículo 267 de la LFTR (Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión), el cual dice:

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

***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;[...]" (las negritas son nuestras)*

La consecuencia lógica de la aplicación de la regulación vigente mencionada es que el IFT debe, como parte del proceso de autorización tarifaria previsto por la ley, realizar el test para cada uno de los componentes de cada paquete de manera individual. De esta manera se garantizaría que no hubiera subsidios cruzados entre los servicios de un paquete.

La disponibilidad de los servicios individuales debe permitir a los OMV especializarse en nichos de mercado u ofreciendo productos innovadores si así lo desean.

Merece la pena recordar que en los países cuyos mercados de telecomunicaciones se rigen por el marco regulatorio común de la Unión Europea, se comenzó realizando pruebas de estrechamiento de márgenes sobre productos y servicios simples (*stand-alone* en inglés), p.ej. telefonía fija, banda ancha, etc. Sólo cuando los operadores comenzaron a lanzar ofertas empaquetadas cuyo precio era menor que el de la suma de sus componentes, se plantearon las Autoridades Regulatorias empezar a realizar tests a los paquetes. En

cualquier caso, no dejaron de realizar pruebas de estrechamiento de márgenes a los servicios individuales dentro de un paquete.

---

*La consecuencia lógica de la aplicación de la regulación vigente mencionada es que el IFT debe, como parte del proceso de autorización tarifaria prescrito por la ley, realizar el test para cada uno de los componentes de cada paquete de manera individual. De esta manera se garantizaría que no hubiera subsidios cruzados entre los servicios de un paquete.*

---

#### 4.11 Costos aguas abajo

Como mencionamos en la sección 4.2, el estándar de eficiencia debe ser REO. Por lo tanto, el nivel de los costos aguas abajo serán los que tendría un operador entrante, incluso el costo de capital, al contrario de lo que se afirma en el Marco Metodológico de que “[...]el “costo del capital” se estima como el producto del “capital empleado” en la provisión de los servicios minoristas considerados y el WACC del AEP[...]”. El IFT tendría que realizar el esfuerzo de estimar el costo de capital de un OMV tipo o de varios tipos de OMV (p.ej. entrante de otro sector, actual operador fijo, etc) para entender el rango de costos aguas abajo que enfrentarían los OMV.

De acuerdo con los costos aguas abajo especificados en la sección 4.1.4 del Marco Metodológico, creemos que la naturaleza de los costos se adecúa a los de un OMV revendedor y están en línea con la categoría de costos que NKOM definió en los principios del test de estrechamiento de márgenes<sup>60</sup>.

En el caso de la entrada de otro tipo de operador como un OMV completo, el IFT deberá adaptar estos costos aguas abajo a los costos del nuevo entrante.

---

*En consistencia con el estándar de eficiencia sugerido en este documento de respuesta, REO, el nivel de los costos aguas abajo serán los que tendría un operador entrante, incluso el costo de capital.*

---

<sup>60</sup> Annex 2, Principles for margin squeeze tests in Market 15, NKOM, 11 May 2016

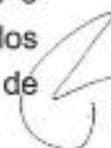
## 5 Propuesta de controles de replicabilidad para servicios minoristas de enlaces dedicados

Como ya hemos explicado en la Sección 3.4 previamente, la actual prueba de replicabilidad propuesta para enlaces dedicados no es la adecuada para ayudar al IFT a cumplir sus objetivos regulatorios. Por lo tanto, proponemos que la prueba ex-post se implemente con las siguientes características:

- Revisión de ofertas y contratos específicos proporcionados por el AEP, que incluyan enlaces dedicados, así como otros productos y servicios agrupados en los contratos. A forma de ejemplo, hemos señalado anteriormente en la sección 3.2 los casos de pruebas de replicabilidad llevadas a cabo por la CNMC. Estos casos fueron analizados ex-post de manera individual caso por caso
- Obligar al AEP a que, en sus contratos de comunicaciones corporativas y gubernamentales, desglose claramente el número y naturaleza de los enlaces dedicados (locales, entre localidades y/o de larga distancia internacional; capacidades; y plazo de contratación) así como el precio individual (renta mensual, instalación y proyecto especial) que está cobrando por cada uno de ellos. Esto facilitaría en gran manera la tarea del IFT al analizar las ofertas corporativas y a separar los precios de los servicios regulados de los no regulados
- Evaluar la replicabilidad utilizando un nivel de eficiencia que sea compatible con el de los operadores entrantes, para los cuales el IFT espera abrir el mercado
- Ordenar la revisión automática de los contratos individuales que contengan enlaces dedicados que estén por encima de un valor anual de MXN750,000. Esto proporcionará al IFT la oportunidad de revisar de contratos de TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación) a su discreción o a petición de los CS

Esperamos que se puedan definir los eventos que llevarían al IFT a iniciar un estudio de replicabilidad. En concreto, sugerimos los siguientes:

- La introducción de una revisión regular de un subgrupo de contratos prioritarios o escogidos de manera aleatoria. Esta selección puede basarse en el valor de los contratos, la ubicación geográfica de las soluciones incluidas en el contrato o el tipo de cliente



- El IFT puede investigar contratos específicos a su entera discreción, potencialmente haciendo seguimiento a cuestiones o problemas descubiertos en casos anteriores o por haber recibido nueva información que le pueda llevar a pensar que puede existir alguna cuestión que merezca la pena investigar.
- Estimamos conveniente que los CS dispongan de un mecanismo de reporte o denuncia de contratos específicos en los cuales se crea que pueda existir un estrechamiento de márgenes.

A continuación, entramos a describir el resto de elecciones metodológicas clave para la solución propuesta. Para mayor comodidad del lector, seguiremos el mismo orden de los asuntos clave en el Marco Metodológico.

### 5.1 Prueba ex-ante vs prueba ex-post

En lo que respecta a los enlaces dedicados, creemos que no es de utilidad realizar una prueba ex-ante por los siguientes motivos:

- Los enlaces dedicados son rara vez vendidos individualmente según su precio de lista, por lo tanto, las pruebas individuales no podrían replicar precios reales
- Los enlaces suelen estar empaquetados en contratos que incluyen otros servicios regulados y no regulados, los cuales no pueden ser anticipados de forma realista por un test ex-ante

Sin embargo, creemos que las pruebas ex-post que examinen contratos y ofertas reales serán muy útiles para identificar posibles casos de estrechamiento de márgenes.

Merece la pena resaltar que, aunque el mercado mayorista de enlaces dedicados tiene alcance nacional, ya que sus precios no varían según región, los precios en el mercado minorista pueden variar significativamente por región o ciudad. Por lo tanto, el AEP adapta sus tarifas para reflejar la competencia, o la ausencia de competencia, a nivel regional. Esto quiere decir que la variación de los precios minoristas podrá ser captada en un contrato específico, mientras que una prueba ex-ante no sería capaz de capturar dichas variaciones de precios regionales.

Adicionalmente, es posible que el AEP ofreciera descuentos denominados bajo algún concepto en diferentes contratos a un mismo Grupo Empresarial o considerando un volumen de facturación, sea por la venta de enlaces o incluyendo otros servicios como telefonía, datos, accesos a Internet, equipos y servicios de valor agregado.

## 5.2 Nivel de eficiencia

El modelo propuesto de EEO para los costos aguas abajo, costos no de red, minoristas y costos comunes, no es consistente con los objetivos de las Medidas de Preponderancia: promover la competencia. Por lo tanto, creemos que se debe utilizar un nivel de eficiencia REO que refleje una escala acorde con los operadores que el IFT desea que puedan entrar al mercado utilizando el servicio de enlaces dedicados mayoristas del AEP.

Internacionalmente, un enfoque de este tipo ha sido implementado por ARCEP, la Autoridad Regulatoria de Francia, la cual identificó claramente la amenaza de 'eviction pricing' (precios predatorios) fijados por el incumbente. En respuesta a esta amenaza se ha utilizado un nivel de eficiencia REO en las pruebas de replicabilidad para servicios de acceso bitstream o de enlaces dedicados.

Adicionalmente, el BEREC, en su documento sobre obligaciones a imponer a operadores con PSM en el mercado relevante de enlaces dedicados, propone que los estándares de costos deben adecuarse al objetivo regulatorio:

*"[...]Los reguladores nacionales deben evaluar cuál de las pruebas de imputación de costos (EEO, REO o una combinación de los dos) se amolda mejor para alcanzar los objetivos de regulación[...]"<sup>61</sup>*

## 5.3 Estándar de costos

Creemos que es razonable en esta prueba el permitir la recuperación de costos comunes al AEP a través de todos sus contratos. Por lo tanto, consideramos apropiado utilizar un estándar LRAIC+ o un estándar FAC si son ajustados a la escala del CS.

Si la información del modelo proviene del ejercicio de separación contable del AEP (el primero con el nivel suficiente de desagregación se esperaría para el año 2018), sugerimos tener en cuenta el nivel de eficiencia del CS.

En cualquier caso, tal y como sugerimos en la sección 4.3, en aras de facilitar la construcción de estos tan necesarios modelos de estrechamiento de márgenes lo antes posible, sugerimos que, en el plazo inmediato, se utilice el estándar para el cual se disponga de datos, ya sea LRAIC+ o FAC CCA.

<sup>61</sup> BoR (12) 126: BEREC common position on best practice in remedies imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant markets for wholesale leased lines, 26 November 2012.

#### 5.4 Nivel de agregación

Como ya hemos propuesto en la sección anterior, cada oferta o contrato en firme que incluya enlaces dedicados deberá estar sujeto potencialmente a la prueba de replicabilidad. Por lo tanto, el nivel de agregación para el test de estrechamiento de márgenes debe ser "a nivel de enlace individual" permitiendo analizar contratos individuales específicos. Cualquier nivel de agregación superior al de un enlace individual permitiría potenciales estrechamientos de márgenes y de subsidios cruzados (entre contratos o dentro de un mismo contrato), los cuales podrían ser utilizados por el AEP como herramienta anticompetitiva de manera táctica.

Realizar pruebas sobre contratos individuales hará necesario la recolección de datos adicionales, incluyendo en los procesos de contabilidad regulatoria. Creemos que esto es razonable en vista a las obligaciones de Preponderancia del AEP y no debería suponer una carga excesiva adicional.

Específicamente, sugerimos que el IFT imponga la presentación de todos los contratos que contengan enlaces dedicados y que sean de un valor anual superior a MXN 750,000.

#### 5.5 Tratamiento del segmento empresarial

Creemos que es apropiado identificar las ofertas relevantes presentadas y los contratos relevantes prestados por el AEP, para los cuales, en caso de que un CS desee prestar el mismo servicio, exista un servicio mayorista equivalente. Independientemente de los otros servicios que puedan estar incluidos en el contrato, tales contratos son susceptibles de esconder subsidios cruzados u otros métodos de estrechamiento de márgenes.

Este enfoque es similar al principio de equivalencia de insumos que se le ha impuesto al AEP. Es decir, tiene la obligación de utilizar para sus propias operaciones minoristas los mismos servicios en las mismas condiciones que presta a los CS.

#### 5.6 Servicios mayoristas a considerar

El nivel de desagregación de las pruebas de estrechamiento de márgenes propuesto por el IFT y sus consultores, tres subgrupos de enlaces dedicados (local, regional e internacional) no es suficientemente detallado. Como ya hemos comentado en otras secciones de este documento, las pruebas se deben realizar sobre contratos específicos con corporaciones y entidades gubernamentales. Esto implica que cada enlace dentro del contrato debe ser analizado según el test de replicabilidad.

El contrato que consiga el AEP debe desglosar claramente el número y naturaleza de los enlaces dedicados (locales, entre localidades y/o de larga distancia internacional; capacidades; y plazo de contratación) así como el precio individual (renta mensual, instalación y proyecto especial) que está cobrando por cada uno de ellos.

De manera adicional, se debe incluir los servicios regulados y no regulados en las pruebas de replicabilidad. Esto incluiría servicios tales como:

- Potencialmente los servicios de telefonía fija o móvil, los cuales deben ser sometidos a sus respectivas pruebas de estrechamiento de márgenes
- Plataformas de servicios como IP-VPN, seguridad, etc.
- Otros servicios de acceso que proveen de redundancia a la solución y conectividad de menor velocidad
- Otros servicios o productos no regulados como terminales, etc

Por supuesto, y tal y como prescriben las mejores prácticas, los precios de los servicios no regulados deben ser incluidos a precio de mercado en los test de estrechamiento de márgenes. Al igual que hemos comentado en las secciones correspondientes a la prueba de estrechamiento de márgenes de servicios móviles, se ha de prestar especial atención a que el AEP no utilice sus economías de escala de manera anticompetitiva.

A la hora de escoger los servicios mayoristas a utilizar en la prueba de replicabilidad de enlaces dedicados, **se debe tener en cuenta que, en la mayor parte de las ocasiones, este servicio mayorista de enlaces dedicados incluye dos tramos locales (en el caso de enlace local). Es decir, aunque creemos que el AEP puede solo cobrar un tramo local, el producto mayorista relevante para la comparativa sería un enlace dedicado con dos tramos locales, ya que esta es la única configuración mayorista posible para un CS.**

## 5.7 Precios de los insumos mayoristas

En línea con lo argumentado en la sección 4.7, entendemos que es evidente que los precios mayoristas deben ser aquellos que están disponibles a todos los concesionarios. Por lo tanto, es razonable que no se apliquen descuentos por volumen a los precios mayoristas en el test de replicabilidad.

## 5.8 Tratamiento de las promociones

Respecto al tratamiento de las promociones, creemos que en la evaluación de contratos individuales ofertados o prestados, cualquier promoción dentro del contrato (o múltiples

contratos con el AEP) deberán ser reflejados en el ingreso minorista de la prueba. Esto está en línea con la argumentación efectuada en la sección 4.8

## 5.9 Evaluación de la rentabilidad

Un resultado negativo del test, lógicamente, sugiere que la oferta no es replicable y, por tanto, un resultado positivo validaría la oferta. Sin embargo, a la hora de llevar a cabo estos cálculos, es importante tener en cuenta las siguientes consideraciones respecto a la evaluación de la rentabilidad:

- La aplicación de un retorno al capital para los costos aguas abajo utilizando un WACC (Costo de Capital Promedio Ponderado por sus siglas en inglés) apropiado para un operador razonablemente eficiente. En esta línea, debería considerarse el WACC del operador alternativo en lugar del WACC del AEP
- El periodo de evaluación a considerar tiene que reflejar el tiempo mínimo de vigencia del contrato para asegurar que un CS pueda recuperar de manera razonable los costos de inversión iniciales. Si las condiciones del contrato mayorista respecto a la duración del mismo (incluyendo el periodo de notificación) superaran la duración del contrato comercial, el modelo de replicabilidad debería incorporar los costos adicionales en los que incurriría el CS

## 5.10 Tratamiento de las ofertas empaquetadas

Como ya se ha comentado anteriormente, proponemos que la revisión de los contratos que incluyan ofertas empaquetadas en las que se incluye el servicio de enlaces dedicados sea tratada de tal manera que la prueba considere los distintos servicios y elementos que lo consideran, tanto a nivel conjunto como a nivel individual. La prueba de replicabilidad deberá aplicarse tanto al paquete conjuntamente como a los distintos elementos de manera individual que integran la oferta.

Aquellos servicios o elementos que no estén regulados, no obstante, tendrán que ser valorados, tanto a nivel de ingresos como a nivel de costos (siempre a niveles de mercado) y, en su caso, sustraídos del paquete para así valorar la replicabilidad del resto del paquete.

Los objetivos son tanto garantizar la replicabilidad de la oferta empaquetada en conjunto como de los servicios y elementos individuales que lo constituyen como que no escondan subsidios cruzados entre ellos a efectos de que un operador alternativo pueda replicar los servicios regulados dentro del paquete, específicamente el de enlaces dedicados.



### 5.11 Costos aguas abajo

Los costos aguas abajo identificados por el IFT no son lo suficientemente detallados para desarrollar el modelo propuesto.

Esperamos que los siguientes puntos estén incluidos en el futuro modelo que se utilice para probar la existencia de estrechamiento de márgenes:

- Categorías de costos específicos adicionales (p.ej. plataformas de servicio como IP-VPN, seguridad, etc.)
- Otros servicios de acceso mayorista para conectividad redundante y de baja velocidad
- Cualquier otro elemento necesario para prestar los servicios regulados o no regulados que se hayan incluido dentro del contrato a analizar

La prueba de contratos individuales obligará al IFT a obtener información adicional. Los datos relevantes de estos costos aguas abajo deben estar informados con aquellos incluidos en el modelo de separación contable del AEP.

Por lo tanto, el IFT debe ajustar el proceso de separación contable del AEP para reflejar sus necesidades en el test de estrechamiento de márgenes. Creemos que esto es razonable dado el nivel de preponderancia del AEP.

Por lo antes expuesto, a esa H. Autoridad, atentamente solicito:

**ÚNICO.-** Tenerme por presentado con la personalidad que ostento, emitiendo comentarios dentro del procedimiento de consulta pública referido en el presente escrito.

Por Operbes, S.A. de C.V., Cablevisión, S.A. de C.V., Cablemás  
Telecomunicaciones, S.A. de C.V., Cablevisión Red, S.A. de C.V.,  
Televisión Internacional, S.A. de C.V., México Red de  
Telecomunicaciones, S. de R.L. de C.V. y TV Cable de Oriente S.A. de  
C.V.

Ciudad de México, 21 de febrero de 2022.

  
\_\_\_\_\_  
Gonzalo Martínez Pous  
Representante legal