



**UNIDAD DE POLÍTICA REGULATORIA
INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES**

Av. Insurgentes Sur No. 1143,
Colonia Nochebuena,
Demarcación territorial Benito Juárez
Ciudad de México, C.P. 03720.

Referencia: Comentarios a la Consulta Pública de Integración sobre el impacto en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de las Telecomunicaciones.

ANTONIO DÍAZ HERNÁNDEZ, en mi carácter de representante legal de **AT&T COMUNICACIONES DIGITALES, S. DE R.L. DE C.V.; AT&T COMERCIALIZACIÓN MÓVIL, S. DE R.L. DE C.V.; y GRUPO AT&T CELULAR, S. DE R.L. DE C.V.** (en adelante “**AT&T**”), personalidad que acredito con la copia de las escrituras que se encuentran anexas al presente escrito como **ANEXO A** y que previamente se ha acreditado ante ese Instituto Federal de Telecomunicaciones (en adelante “**IFT**” o “**Instituto**”); señalando como domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones y en relación al presente el ubicado en Río Lerma 232, Piso 20, Colonia Cuauhtémoc, Demarcación territorial Cuauhtémoc, C.P. 06500, Ciudad de México, autorizando para tales efectos, a Carlos Edgardo Hirsch Ganievich, Blanca Luévano García, José Manuel Tolentino Medrano, Roberto Carlos Aburto Pavón y Zyanya Norman González, con el debido respeto comparezco a exponer:

ANTECEDENTES:

- I. El 19 de diciembre de 2022, mediante Acuerdo P/IFT/191222/791, el Pleno del Instituto determinó llevar a cabo la consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de las Telecomunicaciones, otorgando un plazo de 30 días hábiles.

A blue handwritten signature or mark, possibly a stylized 'T' or a similar symbol, located in the bottom right corner of the page.

- II. El 01 de febrero de 2023, mediante Acuerdo P/IFT/010223/31, el Pleno del IFT amplió el plazo por 30 días hábiles adicionales al plazo originalmente otorgado, finalizando el día 30 de marzo de 2023.

MANIFESTACIONES:

En relación con la consulta pública antes referida, en tiempo y forma, los comentarios de **AT&T** son los siguientes:

COMENTARIOS GENERALES

AT&T agradece la oportunidad de comentar y participar en la tercera revisión bienal de las medidas asimétricas impuestas al Agente Económico Preponderante en el sector de Telecomunicaciones (“**AEPT**”). En las consultas públicas llevadas a cabo en los años 2016 y 2019, mis representadas hicieron diversos comentarios y aportaciones relacionados con distintos problemas y situaciones que, a nuestro parecer, deben tomarse en cuenta para que el Instituto cumpla con su mandato constitucional de mejorar las condiciones competitivas del mercado de telecomunicaciones, entre las que se encuentra la imposición de medidas respecto a interconexión, regulación referente a precios de insumos mayoristas, publicidad y disponibilidad de información sobre la ubicación de la infraestructura de Telmex, prevenir la comisión de prácticas anticompetitivas, tales como el estrechamiento de márgenes, subsidios cruzados y exclusividades, así como la replicabilidad de las ofertas comerciales del AEPT.

COMENTARIOS PARTICULARES

En relación con la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al AEPT en el sector de las telecomunicaciones móviles, se acompaña al presente como **ANEXO B** el documento que contiene la posición oficial de AT&T; misma que incluye (i) el análisis de la situación que guarda el sector de las telecomunicaciones en materia de competencia económica, destacando la afectación a los consumidores de servicios de telecomunicaciones y el nulo impacto de las medidas impuestas al AEPT en términos de competencia, incluyendo la separación funcional; y (ii) las propuestas de modificación y/o adición de las medidas vigentes.

De conformidad con el artículo Octavo transitorio, fracción III del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones (el “**Decreto de Reforma Constitucional**”) el Instituto estableció la medida móvil Septuagésima y la medida fija Quincuagésima Séptima, en relación a Separación Contable, Funcional o Estructural, la obligación de realizar una evaluación de impacto de las medidas cada 2 (dos) años, en la que deberá considerar diversos indicadores y, una vez realizada dicha evaluación, el Instituto podrá determinar la emisión

de nuevas medidas, incluyendo la separación contable, funcional o estructural del Agente Económico Preponderante en el sector de las Telecomunicaciones.

Después de 9 años de la emisión de las primeras medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia, y sin que aún existan condiciones de competencia en el mercado de las telecomunicaciones o de que se esté cerca de conseguirlo, imponer una medida relacionada con la separación estructural del AEPT se considera razonable, proporcional e idónea al fin que se persigue, ya que: (i) dicha medida tiene una finalidad constitucional legítima, combatir la existencia de un agente económico preponderante que implica un riesgo para la competencia económica, la libre concurrencia y los usuarios; (ii) la medida sería adecuada, proporcional, idónea, apta y susceptible de alcanzar sus fines constitucionales, que es generar competencia en el sector e incrementar el bienestar de los consumidores, ante un escenario en que ninguna otra medida ha probado ser efectiva; y (iii) está alineado a las recomendaciones que ha realizado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en los estudios que ha realizado sobre el sector de telecomunicaciones en México.

Considerando que la implementación de la separación estructural que se propone requerirá tiempo para su implementación, mientras que esta medida se hace efectiva de manera cabal será necesario establecer o modificar las siguientes medidas conductuales. En términos generales, el análisis que se proporciona en dicho documento respecto a las medidas conductuales que se proponen en el mismo, pueden dividirse en tres categorías que se expondrán detalladamente a lo largo del texto:

- Medidas asimétricas adicionales que buscan que los operadores móviles puedan: (i) acceder a las mismas condiciones de competencia que el AEPT, como trato no discriminatorio en canales de distribución, insumos mayoristas e infraestructura pasiva; (ii) autorización de tarifas y promociones aplicables al mercado mayorista; y (iii) incluir expresamente en las medidas la restricción impuesta al AEPT en materia de servicios de televisión.
- Medidas que actualmente no son efectivas y/o requieren fortalecimiento, como (i) los criterios técnicos y económicos del análisis de replicabilidad *ex-ante* que deben aplicarse a todas las ofertas minoristas antes de que cualquiera de los planes comerciales del AEPT sea ofertado y comercializado, ya sea para personas, empresas y gobierno (incluyendo ofertas B2B, M2M e IoT); (ii) equivalencia de insumos en la relación mayoristas con Telcel y Telmex y asegurar mismos términos y condiciones a servicios de Telmex; y (iii) extender la obligación de ofrecer el servicio de roaming nacional mientras el AEPT continúe siendo preponderante, a tarifas reguladas.
- Finalmente, el mínimo de medidas asimétricas exitosas que es necesario mantener, como (i) la prohibición de la discriminación on-net/off-net por parte del AEPT; e (ii) incrementar el nivel de asimetría entre las tarifas de terminación en las redes de AT&T y el AEPT para el periodo 2024-2026.



Por lo anteriormente expuesto y fundado, en nombre de AT&T, a este Instituto atentamente solicito:

ÚNICO. Tener por presentado en tiempo y forma, los comentarios de AT&T respecto a la Consulta Pública de la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de Telecomunicaciones a efecto de que sean consideradas por este Instituto.

A t e n t a m e n t e

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized loop followed by a series of smaller, connected strokes.

Ciudad de México, a 30 de marzo de 2023

A small, handwritten mark in blue ink, resembling a stylized cross or a small signature.

****ANEXO B****

COMENTARIOS DE AT&T SOBRE LA EFECTIVIDAD EN TÉRMINOS DE COMPETENCIA DE LAS MEDIDAS IMPUESTAS AL AGENTE ECONÓMICO PREPONDERANTE EN EL SECTOR TELECOMUNICACIONES

1 Resumen Ejecutivo.

El presente documento incluye (i) el análisis de la situación que guarda el sector de las telecomunicaciones móviles en materia de competencia económica, destacando la afectación a los consumidores de servicios de telecomunicaciones y el nulo impacto de las medidas impuestas al AEPT en términos de competencia, incluyendo la separación funcional; y (ii) las propuestas de modificación y/o adición de las medidas vigentes.

De conformidad con el artículo Octavo transitorio, fracción III del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones (el “**Decreto de Reforma Constitucional**”) el Instituto estableció la medida móvil Septuagésima y la medida fija Quincuagésima Séptima, en relación a Separación Contable, Funcional o Estructural, la obligación de realizar una evaluación de impacto de las medidas cada 2 (dos) años, en la que deberá considerar diversos indicadores y, una vez realizada dicha evaluación, el Instituto podrá determinar la emisión de nuevas medidas, incluyendo la separación contable, funcional o estructural del Agente Económico Preponderante en el sector de las Telecomunicaciones.

Después de 9 años de la emisión de las primeras medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia, y sin que aún existan condiciones de competencia en el mercado de las telecomunicaciones o de que se esté cerca de conseguirlo, imponer una medida relacionada con la separación estructural del AEPT se considera razonable, proporcional e idónea al fin que se persigue, ya que: (i) dicha medida tiene una finalidad constitucional legítima, combatir la existencia de un agente económico preponderante que implica un riesgo para la competencia económica, la libre concurrencia y los usuarios; (ii) la medida sería adecuada, proporcional, idónea, apta y susceptible de alcanzar sus fines constitucionales, que es generar competencia en el sector e incrementar el bienestar de los consumidores, ante un escenario en que ninguna otra medida ha probado ser efectiva; y (iii) está alineado a las recomendaciones que ha realizado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en los estudios que ha realizado sobre el sector de telecomunicaciones en México.

Considerando que la implementación de la separación estructural que se propone requerirá tiempo para su implementación, mientras que esta medida se hace efectiva de manera cabal será necesario establecer o modificar las siguientes medidas conductuales. En términos generales, el análisis que se proporciona en este documento respecto a las medidas conductuales que se proponen en el mismo, pueden dividirse en tres categorías:



- Medidas asimétricas adicionales que buscan que los operadores móviles puedan: (i) acceder a las mismas condiciones de competencia que el AEPT, como trato no discriminatorio en canales de distribución, insumos mayoristas e infraestructura pasiva; (ii) autorización de tarifas y promociones aplicables al mercado mayorista; e (iii) incluir expresamente en las medidas la restricción impuesta al AEPT en materia de servicios de televisión.
- Medidas que actualmente no son efectivas y requieren fortalecimiento, como (i) los criterios técnicos y económicos del análisis de replicabilidad *ex ante* que deben aplicarse a todas las ofertas minoristas antes de que cualquiera de los planes comerciales del AEPT sea ofertado y comercializado, ya sea para personas, empresas y gobierno (incluyendo ofertas B2B, M2M e IoT); (ii) equivalencia de insumos en la relación mayoristas con Telcel y Telmex y asegurar mismos términos y condiciones a servicios de Telmex; y (iii) extender la obligación de ofrecer el servicio de roaming nacional mientras el AEPT continúe siendo preponderante, a tarifas reguladas.
- Finalmente, el mínimo de medidas asimétricas exitosas que es necesario mantener, como (i) la prohibición de la discriminación on-net/off-net por parte del AEPT; y (ii) incrementar el nivel de asimetría entre las tarifas de terminación en las redes de AT&T y el AEPT para el periodo 2024-2026.

2 ¿Por qué se requiere de mejor regulación asimétrica?

2.1 Análisis del Sector de Telecomunicaciones.

Las condiciones de competencia en los servicios móviles y la dominancia del Agente Económico Preponderante en el Sector de las Telecomunicaciones (“AEPT”) no han mejorado desde la última revisión de preponderancia.

Actualmente, el AEPT concentra el 62% de las líneas del servicio de telefonía móvil, el 68% de las líneas del servicio móvil de acceso a Internet y el 70% de los ingresos de los servicios móviles. Además, su participación en términos de tráfico de datos del servicio de Internet móvil aumentó de 71.8% en el último trimestre de 2020 a 75.6% en el segundo trimestre de 2022 (Gráfica 3).¹

¹ IFT, Banco de Información de Telecomunicaciones (BIT).

Sus altos y crecientes márgenes de utilidad contrastan con los márgenes de sus principales competidores en el sector móvil (Gráficas 1 y 2).

Gráfica 1. EBITDA/Ingresos (2017 a 2022)



Fuente: Reportes trimestrales de los operadores. AMX = América Móvil, TEF = Telefónica

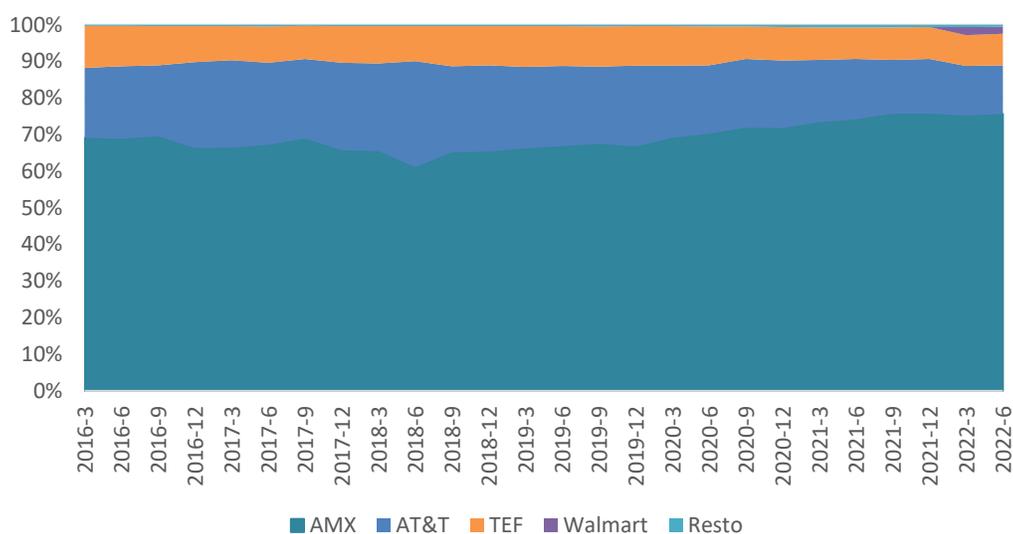
Gráfica 2. Utilidad de Operación/Ingresos (2017 a 2022)



Fuente: Reportes trimestrales de los operadores. AMX = América Móvil, TEF = Telefónica



Gráfica 3. Participaciones en el tráfico de datos del servicio móvil de acceso a Internet (2016 a 2022)



Fuente: IFT. Banco de Información de Telecomunicaciones (BIT).

Desde la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión de 2013 (la “**Reforma**”) se ha generado e implementado, de forma incremental, regulación asimétrica con el objeto de eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia,² la cual generó beneficios de corto y mediano plazo para los consumidores: i) reducción de 48.3% de los precios de telefonía móvil,³ ii) expansión del servicio móvil de acceso a Internet en 85.9 millones de líneas,⁴ y iii) aumento del tráfico de datos del servicio de Internet móvil a una tasa promedio trimestral de 13.7%.⁵

Sin embargo, en términos de penetración de servicios móviles, México aún se encuentra rezagado respecto a otros países latinoamericanos.

² Barreras a la Competencia y la Libre Concurrencia. Cualquier característica estructural del mercado, hecho o acto de los Agentes Económicos que tenga por objeto o efecto impedir el acceso de competidores o limitar su capacidad para competir en los mercados; que impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia, así como las disposiciones jurídicas emitidas por cualquier orden de gobierno que indebidamente impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia. (Fracción IV. del artículo 3 de la Ley Federal de Competencia Económica).

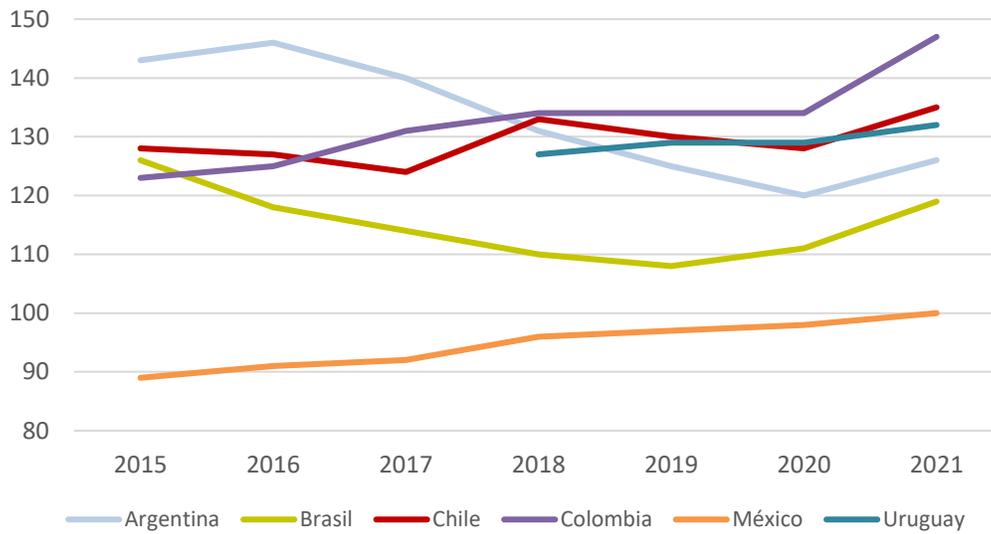
³ Se considera el periodo: junio de 2013 a diciembre de 2022.

⁴ Se considera el periodo: junio de 2013 a junio de 2022.

⁵ Se considera el periodo: trimestre de 2015 a segundo trimestre de 2022.

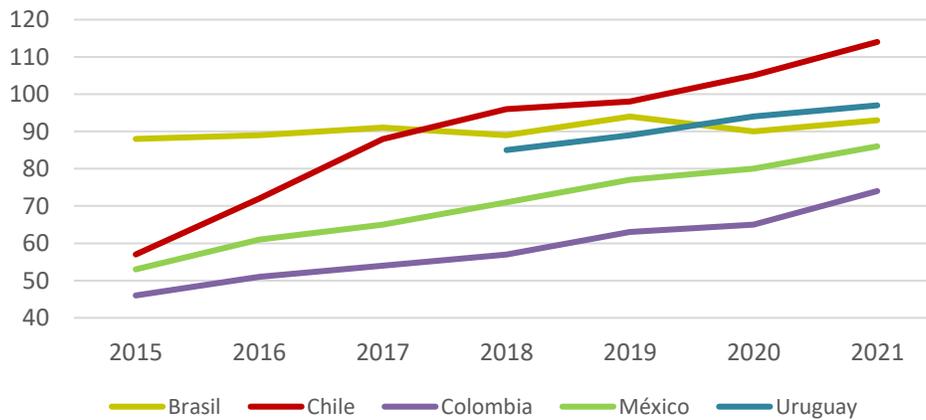


Gráfica 4. Penetración de servicios de telefonía móvil en países seleccionados de América Latina (2015 a 2021)



Fuente: BIT y reguladores de telecomunicaciones nacionales.

Gráfica 5. Penetración de servicios de banda ancha móvil en países seleccionados de América Latina (2015 a 2021)

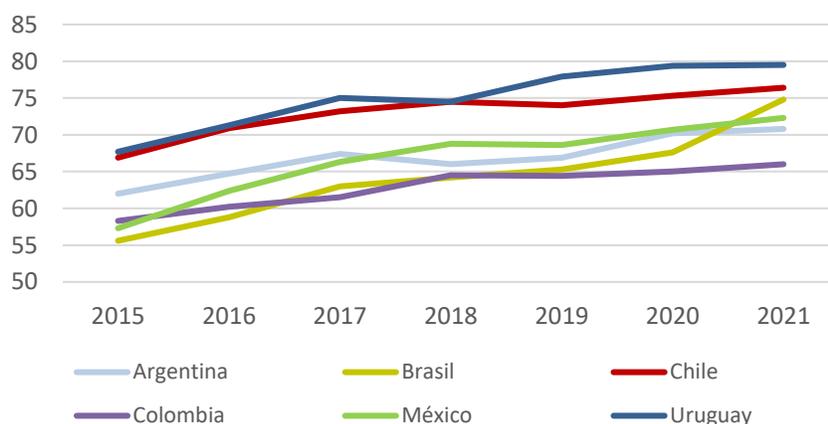


Fuente: BIT y reguladores de telecomunicaciones nacionales.



En el mismo sentido, el Índice de Conectividad Móvil elaborado por GSMA (“MCI”, por sus siglas en inglés),⁶ ubica el desempeño de México por debajo de tres de los países latinoamericanos analizados, sin una tendencia que vaya a cerrar las diferencias de desempeño en el mediano plazo. (Gráfica 6).

Gráfica 6. Puntuaciones de acuerdo con el MCI en países seleccionados de América Latina (2015 a 2021)



Fuente: GSMA. <https://www.mobileconnectivityindex.com/>

El despliegue de la Red Compartida ha favorecido el despliegue de Operadores Móviles Virtuales (“OMV”),⁷ quienes han alcanzado una participación récord, en términos de líneas, de 5.4% en el servicio móvil de telefonía y 4.9% en el servicio móvil de acceso a Internet. Sin embargo, la Red Compartida aún tiene una cobertura limitada y se identifica que los OMV han tenido experiencias negativas en cuanto a conectividad, calidad del servicio, publicidad de sus tarifas y gestión en general.⁸

Ahora bien, las condiciones de competencia en los servicios móviles y la dominancia del AEPT no han mejorado desde la última revisión de preponderancia y se estima que México difícilmente podrá alcanzar a los países latinoamericanos líderes en el desarrollo de las telecomunicaciones móviles.

⁶ El MCI mide el desempeño de 170 países respecto a cuatro habilitadores claves de la adopción del Internet móvil: i) infraestructura; ii) asequibilidad; iii) preparación de los consumidores, y iv) contenido y servicios. Para mayor detalle, véase: GSMA. 2022. Mobile Connectivity Index Methodology, disponible en: <https://www.gsma.com/r/wp-content/uploads/2022/08/GSMA-Mobile-Connectivity-Index-Methodology-2022.pdf>

⁷ De acuerdo con el “Análisis sobre el Mercado de Operadores Móviles Virtuales”, en 2021, el 73% del total de los OMVs contaban con convenios específicos con la Red Compartida, en tanto, el 14% contaban con convenios con algún Operador Tradicional (Telcel, Telefónica, AT&T) y la Red Compartida, y el restante 13% tenían convenio solo con algún Operador Tradicional.

⁸ IFT. 2021. Análisis sobre el Mercado de Operadores Móviles Virtuales (OMVs). Dos mil veintiuno. Disponible en: <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/estadisticas/omvs2021v5.pdf>



Además, los avances logrados pueden revertirse y se encuentra en riesgo la sustentabilidad competitiva de los operadores móviles competidores del AEPT, como a continuación se describe.

En 2019, Telefónica optó por transformar su modelo operativo, a pesar de los costos que ello le implicó. El 21 de noviembre de 2019, Telefónica y AT&T firmaron un convenio de acceso a capacidad de última milla inalámbrica en México, mediante el cual AT&T proporciona acceso inalámbrico mayorista a Telefónica en 3G, 4G, así como con cualquier otra tecnología futura disponible en México.⁹

Dicho convenio tendrá una duración mínima de ocho años, renovables por períodos adicionales consecutivos de tres años, y estableció una paulatina migración del tráfico de Telefónica a la red de AT&T durante los tres primeros años del acuerdo. Esta migración se concluyó en 2022, con la consecuente devolución de todo el espectro que Telefónica tenía concesionado.

Altán Redes, S.A.P.I. de C.V. (“Altán”), operador de la Red Compartida, inició el procedimiento de concurso mercantil para reorganizarse y reestructurarse financieramente en julio de 2021. El convenio concursal fue aprobado por el juez de mérito el 28 de octubre de 2022. El Gobierno Federal destinó recursos financieros para la continuidad del proyecto de la Red Compartida.

Por otra parte, AT&T ha invertido sustancialmente en su red y operaciones en México desde el 2015, superando a sus competidores—incluyendo al AEPT—en una proporción de cinco a uno en términos de inversión por suscriptor. La inversión de AT&T ha representado más del 50% del total de las inversiones realizadas en el mercado de telefonía móvil en el periodo de 2015-2021.¹⁰

No obstante, los costos unitarios de AT&T siguen siendo sustancialmente superiores a los del AEPT debido a: i) la ventaja estructural de este último en escala y volumen de clientes;¹¹ ii) la negativa del AEPT a otorgar acceso efectivo a la infraestructura esencial que controla por el apalancamiento de su poder sustancial en mercados relacionados; iii) las conductas anticompetitivas del AEPT encaminadas a restringir y encarecer a sus competidores el acceso a los canales de distribución de productos y servicios móviles; iv) el poder de negociación que tiene el AEPT para lograr descuentos importantes y volumen de compras de insumos necesarios para la provisión del servicio móvil; v) los altos costos del espectro radioeléctrico,¹² y vi) una regulación que ha resultado insuficiente para

⁹ Telefonica. 2020. Consolidated Financial Statements. (Consolidated annual accounts) and Consolidated Management Report for 2020.

¹⁰ IFT, Banco de Información de Telecomunicaciones.

¹¹ La industria de las telecomunicaciones se caracteriza por costos fijos muy altos y bajos costos marginales, lo que le otorga al AEPT una amplia ventaja derivada de su base de suscriptores, que es más de tres veces el tamaño de cualquiera de sus competidores. Las cifras exactas no son públicas, pero el costo por usuario del espectro para los operadores móviles es un buen ejemplo: el costo por usuario anual de espectro de Telcel es de MXN 94, de Telefónica es de MXN 151, y de AT&T es de MXN 332 (tomado de información pública).

¹² De acuerdo con el análisis realizado por GSMA “El impacto de los precios del espectro en México”, si el costo del espectro hubiera estado alineado con el promedio global durante el periodo 2010 y 2022:

- 5 millones más de mexicanos hubieran tenido cobertura 4G en el Q2 de 2021
- Las descargas de datos habrían sido un 30% más rápidas en mayo 2022

Esto es particularmente relevante en términos de competencia, en virtud de que el costo por usuario anual de espectro de Telcel es significativamente menor que el costo de AT&T.

hacer frente a las condiciones extremas de asimetría del mercado móvil mexicano.

Gráfica 7. Inversión por usuario (pesos) (2015 a 2021)

(Mercado móvil)

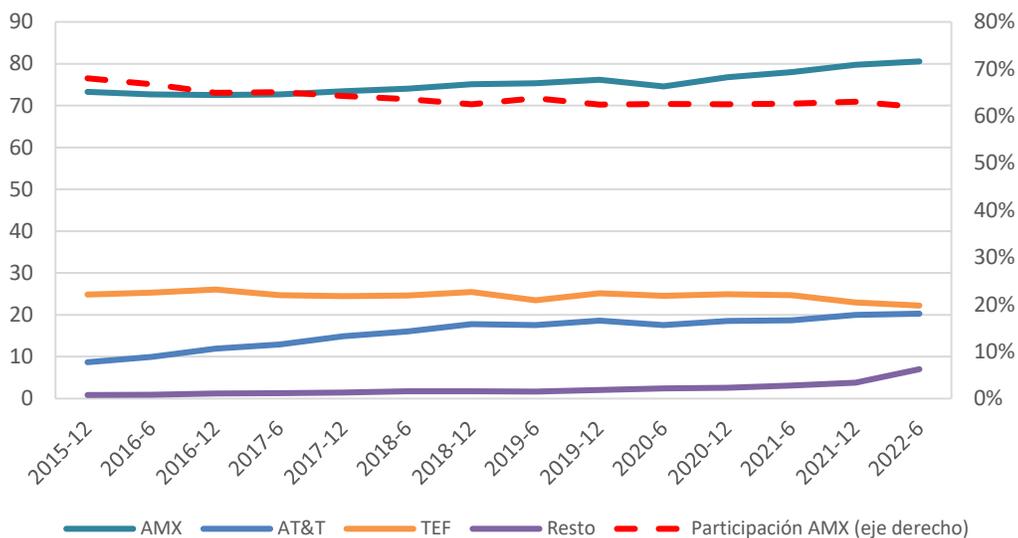


Fuente: BIT e informes anuales de los operadores.

La diferencia en tamaño y escala otorgan al AEPT una ventaja artificial sobre sus competidores, que resulta imposible de contrarrestar sin un cambio regulatorio amplio y efectivo. Las medidas adoptadas por el IFT desde la Reforma para evitar que el AEPT afecte la competencia y libre concurrencia no han sido efectivas. Aprovechando sus ventajas artificiales, el AEPT ha logrado restringir la capacidad de otros operadores para competir y crecer y, con ello, contrario al objetivo de la Reforma, el AEPT ha consolidado su posición dominante en el sector.

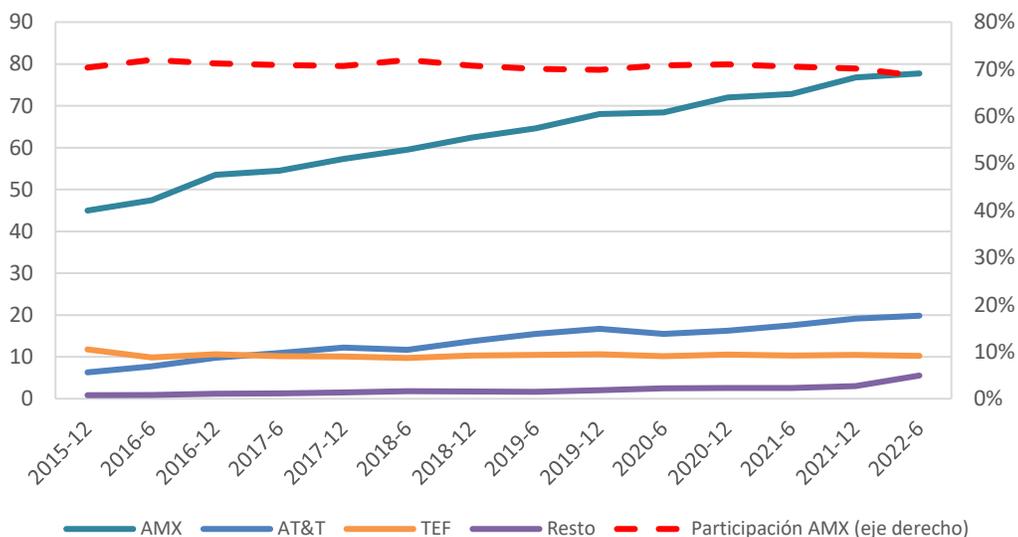
La participación de mercado del AEPT en el número de suscriptores ha caído ligeramente desde la entrada de AT&T, pero su participación de mercado en los ingresos por servicios móviles se ha fortalecido desde 2016.

Gráfica 8. Líneas del servicio móvil de telefonía (Millones) (2015 a 2022)



Fuente: BIT.

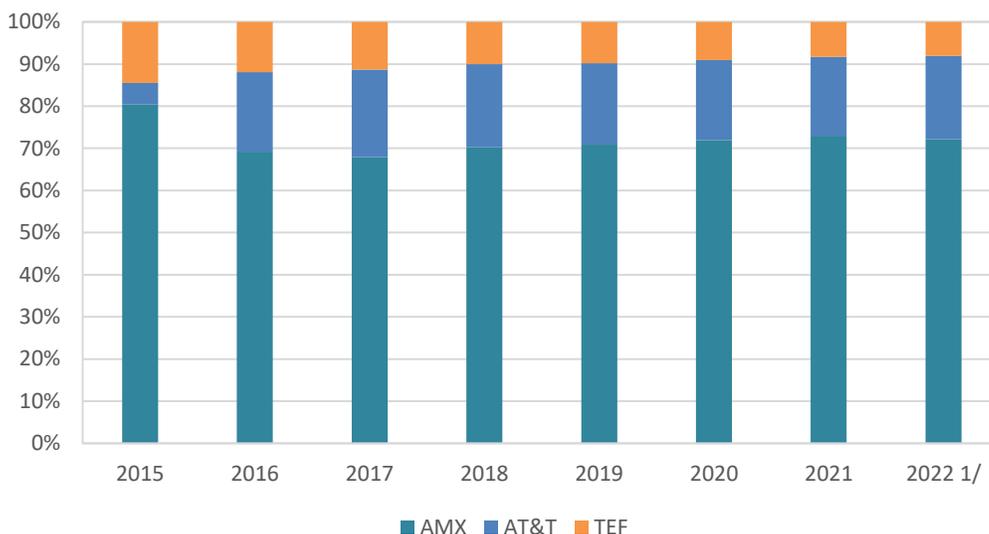
Gráfica 9. Líneas del servicio móvil de acceso a Internet (Millones) (2015 a 2022)



Fuente: BIT.



Gráfica 10. Participaciones por ingresos servicios móviles (2016 a 2022)



Fuente: BIT. ^{1/} Ingresos del primer trimestre.

Algunas de las deficiencias y debilidades más preocupantes del marco regulatorio incluyen:

Menores asimetrías en las tarifas de interconexión. Se redujo el nivel de asimetría en las tarifas de interconexión móviles en un 84%, pasando de 19 centavos en 2017 a 3 centavos en 2023, a pesar de que el AEPT ha ganado participación de mercado en términos de ingresos durante ese periodo.

El no permitir que operadores distintos al AEPT cobren tarifas de interconexión más altas mientras procuran expandir sus redes frente a un jugador que tiene una participación de mercado de más del triple que cualquier otro operador distorsiona la competencia en favor del operador preponderante.

La asimetría es importante para los competidores del AEPT, porque contribuye a mitigar las desventajas derivadas de una menor escala y las diferencias en costos de despliegue de su red, particularmente considerando la falta de acceso efectivo a los insumos esenciales de la infraestructura controlada por el AEPT que encarece innecesariamente este despliegue.

No se previenen ni combaten oportunamente las conductas monopólicas del AEPT encaminadas a cerrar y encarecer a sus competidores el acceso a los canales de distribución. El AEPT incurre de manera reiterada en conductas que apalancan su posición dominante para restringir el acceso de sus competidores a los canales de distribución de productos y servicios móviles de telecomunicaciones o para establecer términos y condiciones asimétricas y discriminatorias que encarecen artificialmente dicho acceso.

No se garantiza el acceso efectivo a insumos mayoristas y la infraestructura pasiva del AEPT. El AEPT no tiene incentivos para compartir su infraestructura pasiva; ello, aunado a que las reglas del



Sistema Electrónico de Gestión (SEG) establecidas en las medidas de preponderancia no ofrece información suficientemente detallada, oportuna y coherente para que sea útil, lo que ha llevado a que AT&T y los demás operadores no cuenten con acceso efectivo a los insumos mayoristas y a la infraestructura física del AEPT.

Como ocurrió en otros momentos de optimismo regulatorio y económico, tales como la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994 y la apertura a la competencia del sector de telecomunicaciones mexicano en 1996-97, la Reforma trajo aparejada la entrada al mercado de nuevos competidores y, en el corto plazo, beneficios significativos para los consumidores en México. Sin embargo, estos beneficios se perderán si el mercado continúa con la desproporcionada dominancia actual del AEPT, la cual pone en grave riesgo la rentabilidad y sobrevivencia de sus rivales.

Si no se toman medidas asimétricas pro-competitivas drásticas, el AEPT seguirá apalancándose en su tamaño, escala y acceso privilegiado a insumos esenciales para desplazar indebidamente a sus competidores y seguir consolidado su posición monopólica, independiente de los méritos en eficiencia y competitividad y de los esfuerzos de inversión de sus rivales. Bajo este escenario, se corre un grave riesgo de que los beneficios de la Reforma se reviertan en el corto plazo, que los competidores del AEPT salgan del mercado y este agente (como operador monopólico) explote a los consumidores con precios altos, servicios de baja calidad y cero incentivos a invertir en el sector.

Finalmente, el crecimiento mundial del tráfico móvil ha sido constante y se estima que éste continuará durante los próximos años. La tasa de crecimiento anual del tráfico móvil a nivel mundial se ubicó entre el 40% y 90% durante el periodo 2015 a 2022, lo que conllevó un incremento de más de 22 veces durante ese periodo.

De acuerdo con estimaciones de Ericsson, el tráfico de datos móviles crecerá a una tasa promedio anual de 24% entre 2022 y 2028, lo que implica que el tráfico se multiplicará 3.6 veces en dicho periodo.¹³ Ericsson estima que el tráfico de video representará un 80% del total de tráfico de datos móviles a nivel global en 2028, comparado con el 71% en 2022.¹⁴

¹³ Ericsson. 2022. Mobility Report. Disponible en: <https://www.ericsson.com/4ae28d/assets/local/reports-papers/mobility-report/documents/2022/ericsson-mobility-report-november-2022.pdf>

¹⁴ Ericsson. 2022. Mobility Report. Disponible en: <https://www.ericsson.com/4ae28d/assets/local/reports-papers/mobility-report/documents/2022/ericsson-mobility-report-november-2022.pdf>

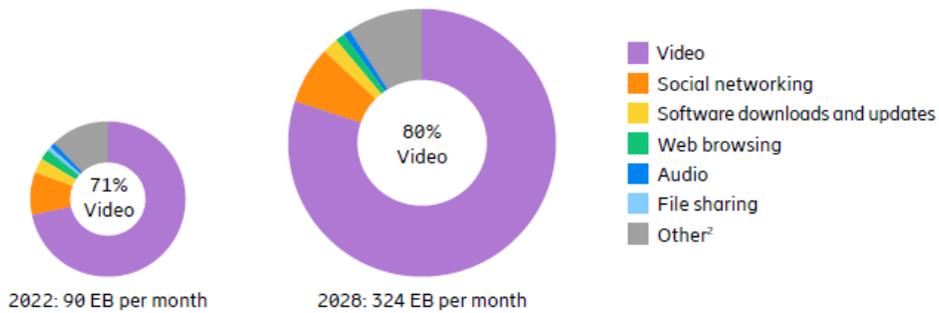


Figura 1. Tráfico móvil a nivel mundial (2015 a 2022)



Fuente: Ericsson. 2022. Mobility Report.

Figura 2. Tráfico móvil mensual por categoría



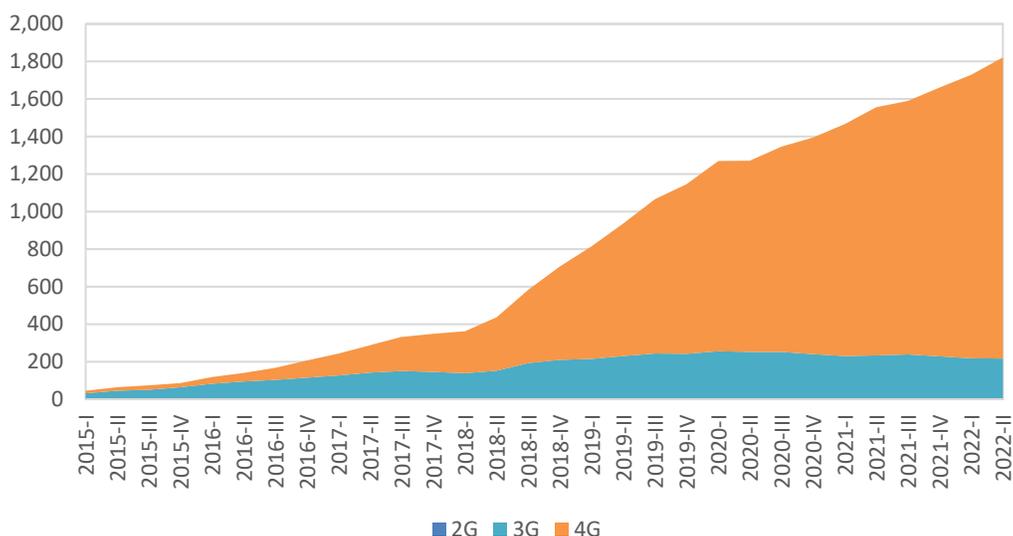
Fuente: Ericsson. 2022. Mobility Report.

En México, durante el periodo comprendido entre el primer trimestre de 2015 y el segundo trimestre de 2022, el tráfico de datos móviles creció más de 66% por año¹⁵ y, de acuerdo con estimaciones de Ericsson, el tráfico de datos móviles crecerá en Latinoamérica a una tasa promedio anual de 28% entre 2022 y 2028.

¹⁵ BIT.



Gráfica 11. Tráfico de datos móviles en México (miles de TB) (2015 a 2022)



Fuente: BIT.

Así, ante el hecho de que el video representará la mayor parte del tráfico móvil en el futuro cercano (hasta el 80% del total para el 2028), el IFT debería estar particularmente preocupado por los potenciales efectos anticompetitivos y el daño adicional que puede sufrir la competencia si el AEPT recibe autorización para proveer servicios de TV de paga, misma que le daría oportunidades adicionales de empaquetar de manera anticompetitiva sus servicios móviles y de video (incluidos servicios de datos y OTTs -máxime que el AEPT tiene su propio OTT-), lo que tendría un efecto negativo irreversible sobre el mercado móvil.

Dichas condiciones de mercado tan concentrado en un solo agente, los nullos incentivos que tiene el AEPT para permitir a sus competidores acceder canales de distribución que generan cuellos de botella y la poca eficacia que ha tenido la separación funcional, permite que se planteen mecanismos más drásticos para nivelar las condiciones de competencia y revertir los desequilibrios, así como prevenir conductas predatorias o discriminatorias por parte del mismo. Además de que el IFT ha reconocido expresamente la insuficiencia de los mecanismos de acceso a infraestructura que permitan transitar hacia una situación de mayor competencia para eliminar la discriminación y subsidios cruzados, justifican sin duda alguna la implementación de medidas adicionales y fortalecer las medidas actuales en el segmento móvil.

3 Recomendaciones específicas sobre cómo mejorar las condiciones de competencia en los servicios móviles.

3.1 Separación estructural del AEPT.

En el artículo Octavo transitorio, fracción III del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones (el “**Decreto de Reforma Constitucional**”) se establece que el Instituto debe determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, así como **imponer las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y libre concurrencia, entre las que se encuentran la separación contable, funcional o estructural de dichos agentes.**

Para fácil referencia se transcribe textualmente el texto en comento:

OCTAVO. Una vez constituido el Instituto Federal de Telecomunicaciones conforme a lo dispuesto en el artículo Sexto Transitorio, deberá observarse lo siguiente:

[...]

III. El Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, e impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales. Dichas medidas se emitirán en un plazo no mayor a ciento ochenta días naturales contados a partir de su integración, e incluirán en lo aplicable, las relacionadas con información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, regulación asimétrica en tarifas e infraestructuras de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales y, en su caso, la separación contable, funcional o estructural de dichos agentes.

[...].”

Dicha obligación fue retomada por el Instituto en la resolución número P/IFT/EXT/060314/76 de fecha 6 de marzo de 2014, mediante la que el Pleno 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 libera concurrencia (la “**Primera Resolución de Preponderancia**”), tanto en las medidas aplicables al mercado móvil como al fijo.

En tal sentido, el artículo 28 Constitucional, en línea con la fracción III del artículo Octavo transitorio del Decreto de Reforma Constitucional, otorgan una facultad plena al Instituto para establecer la política regulatoria en materia de telecomunicaciones, de la que forman parte las medidas de

preponderancia, mismas que resultan necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre competencia y, con ella, a los usuarios finales.

Con base en lo anterior, el Instituto estableció la medida móvil Septuagésima y la medida fija Quincuagésima Séptima, en relación a Separación Contable, Funcional o Estructural, la obligación de realizar una evaluación de impacto de las medidas cada 2 (dos) años, en la que deberá considerar diversos indicadores y, una vez realizada dicha evaluación, **el Instituto podrá determinar la emisión de nuevas medidas, incluyendo la separación contable, funcional o estructural del Agente Económico Preponderante en el sector de las Telecomunicaciones.**

A continuación, para fácil referencia, se transcriben ambas medidas:

Anexo 1. Medidas relacionadas a los servicios de telecomunicaciones móviles:

*“SEPTUAGÉSIMA.- El Instituto realizará una evaluación del impacto de las Medidas en términos de competencia cada dos años, a efecto de, en su caso suprimir o modificar las presentes medidas, o en su caso establecer nuevas medidas, incluyendo una o más de las siguientes: **la separación estructural, funcional o la desincorporación de activos del Agente Económico Preponderante**, para lo cual, deberá motivar que su determinación resulta proporcional y conducente con los fines que originalmente buscaba cada Medida.*

[...].”

Anexo 2. Medidas relacionadas a los servicios de telecomunicaciones fijos:

*“QUINCUAGÉSIMA SÉPTIMA.- El Instituto realizará una evaluación del impacto de las Medidas en términos de competencia cada dos años, a efecto de, en su caso suprimir o modificar las presentes medidas, o en su caso establecer nuevas medidas, incluyendo una o más de las siguientes: **la separación estructural, funcional o la desincorporación de activos del Agente Económico Preponderante**, para lo cual, deberá motivar que su determinación resulta proporcional y conducente con los fines que originalmente buscaba cada Medida.*

[...].”

Estas medidas se han mantenido en ambas revisiones bienales, en los mismos numerales y sin modificación alguna.

De la evaluación que pueda hacer este Instituto del impacto que han tenido las medidas hasta ahora establecidas, será dable concluir que las mismas no han logrado cumplir con el mandato constitucional que tiene el Instituto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre competencia.

Por lo anterior, después de 9 (nueve) años de la emisión de las primeras medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre competencia, y sin que aún existan condiciones de competencia en el mercado de las telecomunicaciones o de que se esté cerca de conseguirlo,

imponer una medida relacionada con la separación estructural del AEPT se considera razonable, proporcional e idónea al fin que se persigue, ya que: (i) dicha medida tiene una finalidad constitucional legítima, de conformidad con el artículo Octavo transitorio, fracción III, del Decreto de Reforma Constitucional, por la existencia de un agente económico preponderante que implica un riesgo para la competencia económica, la libre concurrencia y los usuarios, (ii) la medida sería adecuada, proporcional, idónea, apta y susceptible de alcanzar sus fines constitucionales, que es generar competencia en el sector e incrementar el bienestar de los consumidores, ante un escenario en que ninguna otra medida ha probado ser efectiva; y (iii) está alineado a las recomendaciones que ha realizado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (“OCDE”) en los estudios que ha realizado sobre el sector de telecomunicaciones en México..

Por ejemplo, en 2012 la OCDE recomendó:

“La Cofetel debe tener autoridad para imponer la separación funcional y, de ser necesario, estructural, de cualquier operador que continúe abusando de su poder de mercado, y ayudar a asegurar la igualdad de acceso y equivalencia de insumos de los operadores”.¹⁶

Dicha recomendación fue reiterada por la OCDE en su estudio de 2017:

“El estudio de 2012 recomendó que la COFETEL pudiera imponer una separación funcional, y de ser necesario, una separación estructural a un operador que continuara abusando de su poder de mercado, para poder garantizar la igualdad de acceso y la equivalencia de insumos de los operadores.”¹⁷

Considerando que la implementación de la separación estructural que se propone requerirá tiempo para su implementación, mientras que esta medida se hace efectiva de manera cabal será necesario establecer las siguientes medidas conductuales.

3.2 Medidas asimétricas adicionales.

Las siguientes medidas adicionales se proponen porque la regulación asimétrica vigente claramente no ha sido suficiente para alterar las condiciones estructurales del mercado de servicios móviles en México en favor de la competencia. Por lo anterior, se propone la adición de las siguientes medidas.

¹⁶ OCDE (2012), Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166790-es>.

¹⁷ OCDE (2017), Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017, Éditions OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280656-es>.

3.2.1 Trato no discriminatorio. Obligaciones para el acceso efectivo a canales de distribución, insumos mayoristas e infraestructura pasiva:

- Igualar comisiones y condiciones en canales de distribución, independientemente de los volúmenes (condiciones MFN).
- Igualar precios y mejorar condiciones (tiempos de entrega, portafolio) en adquisición de equipos móviles, independientemente de los volúmenes (condiciones MFN).
- Evitar exclusividades *de iure* y *de facto* (plataformas, tiendas, clubes, canales de venta, etc.).
- Acceso efectivo a derechos de uso de fibra oscura de Telmex (no dan IRUs).

JUSTIFICACIÓN

Las dos primeras medidas expuestas anteriormente deberán orientarse y aplicarse bajo una lógica de existencia de cláusula de la nación más favorecida¹⁸, es decir, trato igual para todos los agentes que forman parte del ecosistema del sector de telecomunicaciones.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que “...la actividad regulatoria, que pretende eliminar prácticas contrarias a la competencia, proveer el acceso a recursos esenciales suprimiendo barreras artificiales, así como introducir conductas pro-competencia que de otra manera los agentes del mercado por sí solos no realizarían, se desarrolla mediante actos jurídicos materialmente legislativos, ejecutivos o jurisdiccionales, entre los cuales se encuentran, por una parte, las medidas regulatorias ex ante, cuya finalidad es preventiva, pues buscan generar bases para la competencia, impedir que se reduzca la calidad de los servicios por parte del operador dominante y evitar que éste funcione de manera deficiente o pueda utilizar su dominio para restringir la competencia en el mercado pertinente o en los mercados adyacentes¹⁹...” y por ende, en el caso que nos ocupa se

¹⁸ Señala la [Organización Mundial de Comercio](#) que entre los principios del sistema de comercio se encuentra el denominado de la “nación más favorecida”, el cual se encuentra directamente encaminado a provocar las condiciones para el ejercicio de comercio sin discriminaciones, pues “En virtud de los Acuerdos de la OMC, los países no pueden normalmente establecer discriminaciones entre sus diversos interlocutores comerciales. Si se concede a un país una ventaja especial (por ejemplo, la reducción del tipo arancelario aplicable a uno de sus productos), se tiene que hacer lo mismo con todos los demás Miembros de la OMC.”

¹⁹ Registro digital: 2013666

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Décima Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: I.2o.A.E.48 A (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 39, Febrero de 2017, Tomo III, página 2330

Tipo: Aislada

PREPONDERANCIA EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES. LA DECLARACIÓN RELATIVA Y LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS ASIMÉTRICAS NO CONSTITUYEN UNA SANCIÓN, SINO UNA MEDIDA REGULATORIA.

El Estado, en su papel regulador, hace uso de su facultad constitucional de planeación de las actividades económicas, sociales y culturales para la realización de ciertos fines que no podrían cumplirse si se dejaran al libre desempeño de las

cumplen los supuestos necesarios para que el IFT determine nuevas medidas asimétricas al AEPT para garantizar e incentivar un acceso no discriminatorio a canales de distribución de los servicios y bienes del AEPT.

Las medidas que se propone añadir cumplen con los criterios alcanzados por diversos tribunales colegiados, es decir, son **racionales y proporcionales**, permitirían que el AEPT continúe con su actividad y combatiría adecuadamente las ineficiencias que hoy en día acaecen en el mercado de servicios móviles. Lo anterior fue concluido textualmente de la siguiente forma: *“Sin embargo, la atribución referida no implica una autorización en blanco para que el órgano regulador determine arbitraria o caprichosamente cualquier medida, deje de fundarla y motivarla o se aparte de los principios de racionalidad, proporcionalidad y demás aplicables a los actos de discrecionalidad técnica, pues las medidas que determine deben permitir que el agente económico preponderante continúe con su actividad, permanezca en el mercado y obtenga un rendimiento razonable (equilibrio financiero de la concesión). Por lo anterior, está prohibido a los tribunales del Poder Judicial de la Federación sustituirse en la elección y el diseño de la política regulatoria de la agencia competente en los aspectos mencionados o en la apreciación sobre su oportunidad o conveniencia, de acuerdo con el interés general o el orden público prevaleciente en ciertas circunstancias de tiempo y lugar, pues si a la postre la decisión regulatoria desincentiva la inversión, desalienta a los participantes en el mercado, no combate adecuadamente las ineficiencias, no contribuye a incrementar el bienestar social, la competencia o la calidad de los servicios, no favorece la entrada de nuevos competidores eficientes, entonces podrá afirmarse que la agencia regulatoria erró en la elección de la política*

personas, a quienes, por tanto, no se concibe como sujetos pasivos de una potestad coactiva, sino como participantes y activos de un cierto sector o mercado regulado. Así, en materia de telecomunicaciones, la actividad regulatoria, que pretende eliminar prácticas contrarias a la competencia, proveer el acceso a recursos esenciales suprimiendo barreras artificiales, así como introducir conductas pro-competencia que de otra manera los agentes del mercado por sí solos no realizarían, se desarrolla mediante actos jurídicos materialmente legislativos, ejecutivos o jurisdiccionales, entre los cuales se encuentran, por una parte, las medidas regulatorias ex ante, cuya finalidad es preventiva, pues buscan generar bases para la competencia, impedir que se reduzca la calidad de los servicios por parte del operador dominante y evitar que éste funcione de manera deficiente o pueda utilizar su dominio para restringir la competencia en el mercado pertinente o en los mercados adyacentes y, por otra, las medidas denominadas ex post, que son correctivas y se implementan una vez que ya existe una distorsión en el mercado por la situación de dominancia de un agente económico o por el uso indebido de su poder. En estas condiciones, el Constituyente Permanente, atento a las necesidades de la sociedad, introdujo un modelo innovador de ingeniería constitucional para modificar cierto estado de cosas a través de la creación de un órgano regulador constitucional autónomo en los sectores de las telecomunicaciones y la radiodifusión para atender las distorsiones de éstos, y dispuso que en un plazo no mayor de ciento ochenta días naturales a partir de la integración del Instituto Federal de Telecomunicaciones, se determinara la existencia de agentes económicos preponderantes en los referidos sectores y se impusieran las medidas necesarias para evitar que se afectaran la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales. Por tanto, la declaración de preponderancia en el sector de las telecomunicaciones y la imposición de medidas asimétricas no constituyen una sanción impuesta como consecuencia jurídica del incumplimiento de los agentes económicos a ciertos deberes, sino una medida regulatoria para corregir algunas distorsiones detectadas en ese ámbito.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA.

Amparo en revisión 165/2015. Teléfonos de México, S.A.B. de C.V. 26 de agosto de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretario: Arturo Mora Ruiz.

Amparo en revisión 164/2015. Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V. 23 de septiembre de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Iturbe Rivas. Secretaria: Laura Zárate Muñoz.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de febrero de 2017 a las 10:12 horas en el Semanario Judicial de la Federación.



económica, pero no podrá decirse que el tribunal de amparo debió declarar inconstitucionales las medidas, pues estas cuestiones exceden con mucho el alcance del control jurisdiccional a él encomendado²⁰."

Es un hecho que AT&T se ve inmerso en situaciones de desventaja competitiva artificial ante el AEPT por lo que hace al acceso y condiciones en los canales de distribución física de servicios y bienes. Concretamente, el carácter y poder del AEPT permite la existencia de canales de distribución y/o puntos de venta donde el único agente que puede comercializar es el propio AEPT, así como casos, en que, si bien el acceso no es exclusivo, existen condiciones de muestra y posicionamiento de servicios y productos que impiden o incluso inhiben condiciones de competencia.

²⁰Registro digital: 2013664

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Décima Época

Materias(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: I.2o.A.E.47 A (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 39, Febrero de 2017, Tomo III, página 2327

Tipo: Aislada

PREPONDERANCIA EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES. ALCANCES DEL ESCRUTINIO CONSTITUCIONAL DE LA DECLARACIÓN RELATIVA Y DE LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS ASIMÉTRICAS.

Los artículos 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen las bases de la rectoría económica del Estado y del Estado regulador, según los cuales, corresponde a la autoridad en materia de competencia económica y telecomunicaciones garantizar el derecho a la libre concurrencia y plena competencia en los mercados. Por su parte, los artículos cuarto, octavo y noveno transitorios del decreto de la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, disponen como una medida tendente a contrarrestar la alta concentración en los mercados, la emisión de una declaración de preponderancia en el sector de las telecomunicaciones, derivada del régimen relativo, que autoriza la imposición de medidas asimétricas en ciertos rubros, como compartición de infraestructura, desagregación de la red, insumos esenciales, precios y tarifas, condiciones técnicas y de calidad, información y oferta de servicios, acuerdo de exclusividad y separación contable, funcional o estructural de los agentes económicos, las cuales inciden directamente en el ámbito de eficacia de los derechos humanos relativos a la libertad contractual, a la actividad económica y al patrimonio de los agentes económicos que conceden al Estado un alto poder de intervención y control, porque aquéllos aprovechan en su beneficio un bien que no les es propio, sino que es público (espectro radioeléctrico) y prestan servicios públicos de interés social. Sin embargo, la atribución referida no implica una autorización en blanco para que el órgano regulador determine arbitraria o caprichosamente cualquier medida, deje de fundarla y motivarla o se aparte de los principios de racionalidad, proporcionalidad y demás aplicables a los actos de discrecionalidad técnica, pues las medidas que determine deben permitir que el agente económico preponderante continúe con su actividad, permanezca en el mercado y obtenga un rendimiento razonable (equilibrio financiero de la concesión). Por lo anterior, está prohibido a los tribunales del Poder Judicial de la Federación sustituirse en la elección y el diseño de la política regulatoria de la agencia competente en los aspectos mencionados o en la apreciación sobre su oportunidad o conveniencia, de acuerdo con el interés general o el orden público prevaleciente en ciertas circunstancias de tiempo y lugar, pues si a la postre la decisión regulatoria desincentiva la inversión, desalienta a los participantes en el mercado, no combate adecuadamente las ineficiencias, no contribuye a incrementar el bienestar social, la competencia o la calidad de los servicios, no favorece la entrada de nuevos competidores eficientes, entonces podrá afirmarse que la agencia regulatoria erró en la elección de la política económica, pero no podrá decirse que el tribunal de amparo debió declarar inconstitucionales las medidas, pues estas cuestiones exceden con mucho el alcance del control jurisdiccional a él encomendado.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA.

Amparo en revisión 165/2015. Teléfonos de México, S.A.B. de C.V. 26 de agosto de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretario: Arturo Mora Ruiz.

Amparo en revisión 164/2015. Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V. 23 de septiembre de 2016. Unanimidad de votos. Ponente: Arturo Iturbe Rivas. Secretaria: Laura Zárate Muñoz.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de febrero de 2017 a las 10:12 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

En algunos canales de distribución, AT&T ha intentado negociar el acceso para ofertar a potenciales clientes sus servicios de telecomunicaciones, principalmente chips o SIMs de prepago, sin embargo, tal situación ha resultado materialmente imposible. En contraste, resulta evidente y físicamente constatable que Telcel, tienen acceso exclusivo a dichos canales de distribución y/o puntos de venta.

En otros canales de distribución, si bien AT&T tiene acceso a los mismos, los precios y otros términos y las condiciones de acceso, por ejemplo, costos, duración e inclusive el lugar físico interno para la oferta de nuestros servicios y equipos terminales, son desfavorables en comparación a los que obtiene el AEPT apalancándose en su escala, tamaño y dominancia de mercado. AT&T debe competir de forma desigual ante las ventajas artificiales que obtiene el AEPT. Por ejemplo, en los casos en que AT&T sí tiene acceso, resulta claro el inmenso poder de eliminación o disuasión de compra o adquisición de servicios de AT&T cuando el punto de exhibición y venta de Telcel tiene mayores dimensiones y se encuentra justo en el área de mayor visibilidad y tránsito de consumidores en el establecimiento en cuestión, mientras que el de AT&T es relegado en lugares de poca o nula visibilidad y tránsito de los potenciales clientes.

La importancia de la colocación de productos y oferta de servicios en puntos de venta ha sido ampliamente estudiada. En marketing se han desarrollado herramientas y conceptos como *category planogram* o planograma, así como *trade marketing*, los cuales:

“...son herramientas gráficas de gestión del espacio utilizadas para optimizar, organizar y analizar los espacios de exhibición de los productos en un comercio. En ellos se indican las posiciones y caras de exhibición de los distintos productos que conforman una determinada categoría con la finalidad de ubicarlos de forma que sea rentable, óptima y visualmente atractiva para el consumidor. Los planogramas, que también podemos definir como instrumentos de Trade Marketing, surgen debido a la necesidad de gestionar eficazmente el espacio de exposición en los puntos de venta ante un mercado tan complejo y competitivo como el actual (Boubeta, 2006).

Los planogramas habitualmente se representan utilizando diagramas o croquis en los cuales se describe con detalle el espacio en el que debe ser ubicado cada producto de una estantería, mostrando no solo la posición de los artículos, sino también la cantidad, los frentes de exhibición, altura y la profundidad que deben ocupar. La complejidad de un planograma depende del tamaño del comercio y del espacio disponible en el lineal o expositor.

...

Trade Marketing es el departamento de una empresa encargado de establecer diferentes planes de acción y estrategias para transformar el punto de venta, haciéndolo más atractivo para los consumidores con el fin de mejorar su experiencia de compra (InboundCycle, Equipo, 2016). Este tipo de marketing se aplica también a los diferentes canales de distribución de los productos para obtener una mejor salida comercial.

Cada día el nivel de competitividad entre las diferentes marcas en los canales de distribución aumenta, y cada vez es más difícil fidelizar al consumidor final debido, en gran parte, a la gran



cantidad y diversificación de productos. Por esta razón, las personas encargadas del Trade Marketing tienen como responsabilidad mantener y mejorar la rotación y visibilidad de los productos en los puntos de venta²¹.”

Como se desprende de lo anterior, la colocación y ubicación de los productos y/o servicios en un punto de venta es de la mayor importancia a efecto de resultar visibles y atractivos para los potenciales consumidores. Si ello en condiciones de competencia ya es complejo, en el caso mexicano se potencializan los efectos negativos, ya que el AEPT utiliza su poder de mercado para hacerlo más complicado aún, o inclusive imposible como se ha señalado previamente. En ese sentido, para AT&T es de la mayor importancia hacer notar al IFT la necesidad de establecer medidas adicionales *ex ante* al AEPT en estas materias, pues hoy en día, utilizan su poder de mercado para impedir u obstaculizar la competencia en el sector. Es lógico que existan medidas en materia de compartición de infraestructura, interconexión, y usuarios, sin embargo, todo ello se encuentra íntimamente relacionado con uno de los extremos más importantes del negocio, la venta de servicios y equipos terminales²², por lo que el IFT debe regular asimétricamente tales circunstancias en favor de nivelar el mercado.

Resulta necesario y procedente la imposición de medidas regulatorias asimétricas²³ adicionales al AEPT que establezcan una prohibición a éste para celebrar contratos para el acceso exclusivo a

²¹ “Sistema automático de verificación de cumplimiento de planogramas usando inteligencia artificial aplicada a imágenes” de Pol Albarca Fernández. Páginas 2 a 5 (https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/42493/Albarca_2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

²² Inclusive, existen empresas como *One Door*, que ofrecen este tipo de servicios específicos para la colocación de bienes y servicios para [empresas de telecomunicaciones](#).

²³ Registro digital: 2011663

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Décima Época

Materias(s): Administrativa

Tesis: I.2o.A.E.30 A (10a.)

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 30, Mayo de 2016, Tomo IV, página 2738

Tipo: Aislada

ASIMETRÍA. DICHO PRINCIPIO ES APLICABLE, POR REGLA GENERAL, A CUALQUIER ACTO O MEDIDA REGULATORIA, TRATÁNDOSE DEL RÉGIMEN DE PREPONDERANCIA.

De acuerdo con los artículos 28 constitucional y transitorios octavo, fracción III y noveno, último párrafo, del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013, el Poder Reformador de la Constitución creó un organismo constitucional autónomo denominado Instituto Federal de Telecomunicaciones, y lo dotó de facultades para regular, promover y supervisar las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y de telecomunicaciones, asignándole el carácter de autoridad en materia de competencia económica del sector de las telecomunicaciones y, en consecuencia, le otorgó facultades para ejercer, en forma exclusiva, las atribuciones que ese precepto establece para la Comisión Federal de Competencia Económica y para regular, de forma asimétrica, a los participantes en dichos mercados, con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y a la libre concurrencia, y le impuso la obligación de determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, así como de imponer las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales, las cuales incluyen, en lo aplicable, las relacionadas con la regulación asimétrica en tarifas e infraestructuras de red de dichos agentes. En desarrollo de estos mandatos constitucionales, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014, en vigor a los treinta días naturales siguientes (13 de

canales de distribución y puntos de venta tanto de servicios como de bienes. Asimismo, procede el establecimiento de medidas concretas para prohibir al AEPT celebrar contratos, así como llevar a cabo acciones materiales, para la ubicación y posicionamiento de sus servicios y bienes en cualquier canal de distribución y/o punto de venta que elimine o minimice sistemáticamente la posibilidad de obtener las mismas condiciones por parte de sus competidores.

De igual forma, deberían establecerse al AEPT condiciones de transparencia e información por lo que hace a las condiciones con que accede y utiliza canales de distribución y puntos de venta, a efecto de que agentes competidores en el mercado, tales como AT&T tengamos mayores elementos para la negociación de acceso respectiva.

Adicionalmente a lo anterior, deben establecer obligaciones de hacer, es decir, otorgar acceso irrestricto y las mismas condiciones que a sí mismo, cuando el canal de distribución o punto de venta se encuentra bajo el control directo o indirecto del AEPT.

Todos estos aspectos deberían fijarse bajo el principio de comercio conocido como [most favoured nation](#) y que implica que a ningún competidor en el sector debe dársele un trato especial o mejor que a los otros.

Es importante señalar que cuando se habla de canales de distribución o puntos de venta no solo deben incluirse tiendas físicas, sino también clubes, plataformas, sitios, o cualquier medio físico o virtual que tenga como fin la venta de servicios o equipos terminales.

En un distinto, pero relacionado aspecto del mercado, también deben establecerse medidas que nivelen las condiciones a partir de las cuales, el AEPT adquiere equipos terminales por parte de sus fabricantes y/o distribuidores. Mientras el AEPT pueda utilizar su poder de mercado para eliminar u obstaculizar que sus competidores como AT&T tengan acceso a cualquier equipo terminal que ellos comercialicen y ofrezcan a sus usuarios finales, o no se equiparen las condiciones de transacción al respecto (fechas de lanzamientos, períodos de entrega, volúmenes, precios, etc.), deben añadirse medidas al respecto, a efecto de que el AEPT se encuentre impedido para contratar la adquisición

agosto de 2014), prevé en su artículo 131, segundo párrafo, inciso a), el comportamiento del agente preponderante y señala un tratamiento asimétrico para él (tarifa cero). Esta reseña normativa revela que, en términos de la regulación constitucional y legal vigentes, se adoptó el principio de asimetría como regla general, aplicable a cualquier acto o medida regulatoria, tratándose del régimen de preponderancia, pero ninguno de estos ordenamientos impone al Instituto Federal de Telecomunicaciones la obligación ordinaria de regular asimétrica o diferenciadamente, tratándose de tarifas de interconexión entre concesionarios que no se encuentran dentro de dicho régimen.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA.

Amparo en revisión 145/2015. 4 de febrero de 2016. Mayoría de votos. Disidente: Arturo Iturbe Rivas. Ponente: Adriana Leticia Campuzano Gallegos. Secretario: Jorge Alberto Ramírez Hernández.

Nota: Con motivo de la entrada en vigor del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal por el que se cambia la denominación de Distrito Federal por Ciudad de México en todo su cuerpo normativo, la denominación actual del órgano emisor es la de Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.

Esta tesis se publicó el viernes 20 de mayo de 2016 a las 10:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.



exclusiva o sustancialmente favorable de equipos terminales con fabricantes y/o distribuidores, así como transparentar sus condiciones para que sus competidores puedan exigirlos en los mismos términos.

De igual manera, resulta necesario complementar el primer párrafo de la medida Vigésima Tercera, así como la medida Trigésima Cuarta del Anexo 2²⁴ a efecto de establecer la obligación por parte del AEPT, al proveer el servicio de acceso y uso compartido de infraestructura pasiva, para toda la infraestructura pasiva que posea bajo cualquier título legal, particularmente, a fibra oscura, bajo la modalidad de derechos irrevocables de uso, o IRU por sus siglas en inglés (*indefeasible rights of use*), cuando así sea solicitado. Ello tiene un gran sustento en la práctica internacional y permite generar certeza en la prestación de los servicios de acceso y compartición que brinda el AEPT.

Señala Nidhi Bothra en su trabajo "[Introduction to Indefeasible Right to Use](#)" que:

"Indefeasible right to use (IRUs) is an off-spring of leasing; has been in existence for long and has been effective for a distinct industry and asset class, largely telecom. While the concept of IRUs has been known to all however owing to its unique applicability, there are several elements of IRUs which are distinct from a classic case of lease. ...

The word indefeasible means something that cannot be annulled or revoked. Indefeasible right to use is an irrevocable right conveyed to the user by the owner. Hence, indefeasible right to use (IRU) is a contractual grant of usage rights or a contractual agreement between the user and the owner for an exclusive, unrestricted and indefeasible right to use the relevant facility for any legal purpose for a defined period of time.

An IRU is one of the most common methods of conveying right to use in assets in the telecommunication industry. IRU is granted by the company or consortium of companies (grantor) that builds the cable (usually optical fibre). The fibre optic networks or communication cables are largely capital intensive and involve huge capital expenditure. IRUs facilitate sharing of the expenditure by conveying the excess capacity to another service provider and sometimes swapping network capacities as well²⁵."

²⁴**VIGÉSIMA TERCERA.**- El Agente Económico Preponderante deberá proveer el Servicio de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva a los Concesionarios Solicitantes, para toda la infraestructura pasiva que posea bajo cualquier título legal.

TRIGÉSIMA CUARTA.- En caso de que en una determinada ruta no exista Capacidad Excedente en un ducto y/o poste, ni en rutas alternativas a los mismos, el Agente Económico Preponderante deberá poner a disposición del Concesionario Solicitante, como alternativa de solución, el servicio de renta de fibra oscura.

²⁵ Traducción propia. Los derechos irrevocables de uso (IRUs) son una especie de arrendamiento; han existido por mucho tiempo y han sido efectivos para un variado tipo de industrias y activos, principalmente en telecomunicaciones. A pesar de que el concepto de IRUs ha sido ampliamente conocido, dada su especial aplicabilidad, diversos de sus elementos son distintos a un típico caso de arrendamiento.

La palabra *indefeasible* se refiere a algo que no puede ser anulado o revocado. Los derechos irrevocables de uso es un derecho no anulable otorgado al usuario por el propietario. En ese sentido, el derecho irrevocable de uso (IRU) es la cesión contractual de derechos de uso o un acuerdo contractual entre el usuario y el propietario para un exclusivo, irrestricto e irrevocable derecho de usar la instalación que corresponda para cualquier fin legal por un período específico de tiempo. Un IRU es uno de los métodos más comunes para acordar el derecho de uso de un activo en la industria de las telecomunicaciones. El IRU es otorgado por una compañía o consorcio de compañías (concedente) que construye el cable

En ese sentido, en la práctica, cuando un concesionario, autorizado o comercializador lo solicite, el AEPT debiera estar obligado a ofrecer este tipo de derecho de uso, pues, en determinadas circunstancias, sólo un acuerdo irrevocable (IRU) garantiza que los servicios contratados serán viables dado el tiempo necesario para su desarrollo y permanencia. Es precisamente por esta razón que debe obligarse al AEPT a otorgar IRUs, pues su negativa es una manera efectiva de impedir u obstaculizar la competencia en relación con la capacidad de fibra óptica, pues al acceder a ella, siempre se daría un ambiente de incertidumbre jurídica y económica respecto a la permanencia del acuerdo.

Cabe señalar que la creación de dichas medidas resultaría acorde con lo definido por el IFT en 2014, 2017 y 2020 para el establecimiento de medidas, ya que todas ellas encontrarían su razón de ser en evitar que el AEPT continúe utilizando su poder de mercado para obtener acceso exclusivo o discriminatorio, tanto directo como indirecto, a canales de distribución de sus servicios y bienes.

Este aspecto se constituye como uno de los eslabones finales del modelo de negocio del AEPT y de sus competidores, por lo que, el que las medidas no hayan materializado hasta el día de hoy obligaciones en relación con ello, contribuye a no lograr condiciones de competencia efectiva, pues el AEPT utiliza su poder para la venta final de sus servicios y bienes en menoscabo de la inclusión del mismo tipo de servicios por parte de sus competidores, siendo innegable que hay una ventaja indebida en el hecho de que existan tiendas, plataformas o clubes donde sólo tiene acceso para venta de sus bienes y servicios el AEPT, o que hayan otros, donde la colocación física y/o virtual de los productos y servicios del AEPT impiden u obstaculicen la visualización y/o comercialización de los de sus competidores.

Medidas del Anexo 1, como la Décima Cuarta, Vigésima, Vigésima Tercera Bis, Trigésima, Sexagésima Cuarta, Sexagésima Quinta, Septuagésima Séptima, Septuagésima Octava y Octagésima, se encuentran firmemente arraigadas en la finalidad de evitar fenómenos de exclusividad y discriminación, a la par que buscan la posibilidad real de replicabilidad técnica, material, económica y jurídica por parte de cualquier concesionario, autorizado o comercializador.

3.2.2 Tarifas y promociones aplicables al mercado mayorista.

- Presentar para la autorización del Instituto las tarifas que aplica en la comercialización o reventa de servicios.
- Recuperación de costos de la oferta mayorista.
- Las promociones que ofrezca el AEPT en relación con la Oferta de Referencia de Comercialización o Reventa de Servicios deben estar sujetas a autorización previa del Instituto.
- Prohibición de mantener promociones por periodos mayores a un mes.

(comúnmente fibra óptica). Las redes de fibra óptica o cables de comunicación requieren de amplio capital e implican una gran inversión. Los IRUs facilitan la compartición del gasto al conceder el exceso de capacidad a otro proveedor de servicios y en algunas ocasiones intercambiando capacidades de red también.



JUSTIFICACIÓN

El IFT estableció las medidas de autorización previa y replicabilidad económica de las tarifas minoristas de los servicios móviles, con el objeto de que los operadores móviles virtuales (“OMV”) pudieran establecer tarifas que les permitieran recuperar sus costos y ser viables competitivamente. Sin embargo, estas medidas no previenen que las tarifas mayoristas que el AEPT establece para los OMV tengan un carácter depredatorio en contra de otros operadores móviles, aun cuando puedan ser viables para los OMV.

Cuando el IFT estableció estas medidas, reconoció que el AEPT tiene *“la capacidad e incentivos suficientes para llevar a cabo prácticas que puedan desplazar a competidores”*, pero no valoró que dicha capacidad e incentivos le permitiría utilizar las tarifas mayoristas para los OMV como un instrumento depredatorio y de desplazamiento en contra de otros operadores móviles. En este contexto, la medida propuesta pretende evitar que la capacidad e incentivos para desplazar indebidamente a competidores del AEPT sean utilizados en contra de otros operadores móviles vía las tarifas mayoristas para los OMV.

3.2.3 Restricción impuesta al AEPT en materia de servicios de televisión.

- Incluir expresamente en las medidas que, mientras sea preponderante, el AEPT no pueda ofrecer servicios de televisión de paga.

JUSTIFICACIÓN

Ante el hecho de que el video representará la mayor parte del tráfico móvil en el futuro cercano (hasta el 80% del total para el 2028, de acuerdo con algunos reportes²⁶), el IFT debería estar particularmente preocupado por los potenciales efectos anticompetitivos y el daño adicional que puede sufrir la competencia si el AEPT recibe autorización para proveer servicios de TV de paga. Proveer este servicio le daría la oportunidad de empaquetar de manera anticompetitiva sus servicios móviles y de video (incluidos servicios de datos y OTTs) y tendría un efecto negativo irreversible sobre el mercado móvil.

Si el AEPT recibe autorización para proveer el servicio de TV de paga, también obtendría acceso a señales de TV radiotransmitidas y una base mayor para negociar mejores condiciones en contenidos de video, los cuales podría posteriormente empaquetar con los servicios móviles, dado que no existe una restricción explícita para hacerlo. El empaquetamiento probablemente derivará en subsidios cruzados, discriminación de precios, presión sobre los márgenes y mayor rotación de clientes para los competidores sin capacidad de ofrecer los múltiples servicios competitivamente, aparte de que implicaría una menor rotación de clientes para el AEPT. Esto proveería al AEPT con una estructura de costos aún más ventajosa frente a sus competidores, la cual, en combinación con las de por sí

²⁶Ericsson. 2022. Mobility Report. Disponible en: <https://www.ericsson.com/4ae28d/assets/local/reports-papers/mobility-report/documents/2022/ericsson-mobility-report-november-2022.pdf>

amplias diferencias en cobertura de red, sólo exacerbaría su capacidad desproporcionada de atraer clientes de alto valor que demandan servicios convergentes de mayor alcance y calidad.

Aunque los consumidores no pudieran recibir servicios empaquetados de video del AEPT, su bienestar crecería en mucho mayor medida por la mayor competencia efectiva en la industria en su conjunto, especialmente en el espacio móvil, en comparación con los beneficios ilusorios que el AEPT pudiera argumentar como resultado de su incursión en la TV. El AEPT no debería recibir la oportunidad de ofrecer TV de paga sino hasta que haya demostrado cumplimiento absoluto de cada una de las medidas de regulación asimétrica derivadas del proceso de preponderancia y hasta que se hayan alcanzado condiciones de competencia efectiva en el mercado móvil y que el AEPT ya no sea considerado preponderante, de tal manera que se asegure que este agente no tiene los incentivos ni la capacidad para incurrir en prácticas anticompetitivas en el mercado móvil apalancándose en la provisión del servicio de TV de paga

Los incentivos y el tamaño y alcance del AEPT representan retos inherentes para el establecimiento de condiciones competitivas en los mercados fijo y móvil. La prohibición del *triple play* (o *cuádruple play*) incluyendo servicios de TV de paga al AEPT ha contrarrestado sustancialmente el daño potencialmente devastador a la competencia de la ventaja de su mucho mayor escala en telefonía fija y servicios de internet.²⁷ En servicios móviles, sin embargo, persisten problemas importantes relacionados con la gran diferencia en escala entre el AEPT y sus competidores que, aunados a las barreras al acceso efectivo a la infraestructura del AEPT, hacen muy difícil competir efectivamente.

Considerando la irreplicabilidad y el efecto nocivo que tendrían sobre la competencia en el sector de telecomunicaciones en su conjunto los paquetes de servicios móviles y TV restringida, AT&T respetuosamente sugiere al IFT negar cualquier solicitud de autorización de servicios de TV de paga al AEPT, mientras siga considerándosele preponderante y hasta que se logren condiciones de competencia efectiva en el sector.

3.3 Medidas asimétricas que deben fortalecerse.

AT&T considera que para revertir los desequilibrios y prevenir conductas anticompetitivas, predatorias o discriminatorias del AEPT que desplacen indebidamente a sus competidores, las medidas a fortalecer son las siguientes:

²⁷ Los competidores pueden distribuir costos fijos en un rango más amplio de servicios, lo cual contrarresta la ventaja de escala del AEP.



3.3.1 Autorización ex ante y eficaz de todas las tarifas de Telcel.

- Fortalecer los criterios técnicos y económicos del análisis de replicabilidad ex ante de todas y cada una de las ofertas comerciales del AEPT para personas, empresas y gobierno (incluyendo ofertas B2B, M2M e IoT).

JUSTIFICACIÓN

Dado el control del AEPT de más del 62% de las líneas móviles y más del 75.6% de las conexiones de banda ancha inalámbricas (al segundo trimestre de 2022), así como de la creciente relevancia de la convergencia, garantizar la replicabilidad técnica y económica de las ofertas comerciales del AEPT en todos los productos y servicios relacionados con la provisión del servicio móvil es esencial para evitar daños a la competencia.²⁸ En otras palabras, antes de que se le permita al AEPT lanzar una oferta en el mercado, la misma debe ser revisada para confirmar que no resulta en un estrechamiento de márgenes o un subsidio cruzado anticompetitivo, de manera tal que otros competidores puedan igualarla (replicarla) con una oferta propia. Requerir este proceso por anticipado (aplicación *ex ante*) y para cada oferta individual (en vez de para una canasta de paquetes comerciales) es más adecuado para promover entrada y crecimiento de proveedores alternativos, ya que evita el daño significativo que puede ser producido por paquetes de servicios que ningún otro competidor puede igualar, ya sea técnica o económicamente. Esto ya es la práctica del IFT en servicios fijos y debería adoptarse para los servicios móviles también.

Además, **la prueba de replicabilidad debe ser realizada no sólo desde la perspectiva de los operadores OMVs, como actualmente es el caso.** Al respecto, hay que tomar en cuenta que **los operadores de redes también son usuarios de los insumos mayoristas del AEPT y que el potencial daño competitivo es significativamente mayor en el caso de competidores de redes que en el del todavía incipiente segmento de los OMVs.**

En la prueba de la replicabilidad exante móvil es esencial que la totalidad de la oferta o paquete sea considerada, incluyendo no sólo servicios de voz/datos/SMS como ocurre actualmente también servicios fijos y de video, promociones específicas y temporales, y cualquier otro servicio o producto ajeno a las telecomunicaciones que se ofrezca como parte del paquete. La prueba también debería aplicar para cualquier tipo de paquete, incluyendo aquellos diseñados para diferentes grupos de individuos, empresas o concursos gubernamentales, y cualquier tipo de oferta tecnológica, incluyendo M2M e IoT. Cualquier otra alternativa abre la posibilidad a que comportamientos predatorios no sean evaluados oportunamente por la autoridad. Cualquiera de los productos incluidos en un paquete debería estar disponible de manera individual y al mismo precio, en línea con las obligaciones asimétricas actualmente en ley.²⁹

²⁸ El artículo transitorio octavo de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las medidas asimétricas deben buscar evitar (prevenir) daño a la entrada al mercado y a la competencia. Desde una perspectiva legal y práctica, es más fácil evitar o prevenir daño a la entrada al mercado o a la competencia a través de pruebas de replicabilidad previas.

²⁹ LFTR, artículo 267, fracción XII.



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

El IFT ha concluido que las pruebas de replicabilidad pueden ser hechas tanto *ex ante* como *ex post* en el contexto mexicano y ha explicado --en su propia motivación para la regulación asimétrica existente-- cómo una mayoría de países ha adoptado un estándar *ex ante* para las pruebas de replicabilidad de servicios de nueva generación, aun cuando las condiciones estructurales en esas jurisdicciones están menos desbalanceadas.³⁰ El IFT también ha afirmado que el AEPT tiene tanto la capacidad como los incentivos para cruzar subsidios entre servicios e incurrir en estrechamiento de márgenes con el objetivo de desplazar competidores. Además, hemos visto esos casos materializarse, como en los ejemplos mencionados en el párrafo anterior.

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

Por lo tanto, es crucial que el IFT ordene en las medidas de preponderancia que las pruebas de replicabilidad sean aplicadas *ex ante*, para todo el paquete de servicios (incluyendo dispositivos móviles, servicios OTT y productos y servicios adicionales, aun cuando estos no sean directamente productos y servicios de telecomunicaciones). Dichas pruebas, además, deben ser aplicadas para cada paquete comercial o promoción ofrecida por el AEPT y ser diseñadas desde la perspectiva de tanto operadores de redes como OMVs. Las metodologías de replicabilidad específicas ya publicadas por la autoridad deben ser modificadas a este efecto; el posible incremento en los costos de supervisión regulatoria sería menor en comparación con los beneficios asociados. Dados los desbalances extremos del mercado móvil mexicano, cualquier otra alternativa incrementa el riesgo de mayores efectos adversos en la competencia.

³⁰ IFT, ACUERDO P/IFT/EXT/270217/119, p. 1104.



Para reducir los costos innecesarios derivados de las restricciones a la provisión de servicios móviles es también de vital importancia que se fortalezcan las medidas para asegurar el acceso efectivo, oportuno y eficiente a insumos mayoristas e infraestructura pasiva del AEPT (y de Telmex en particular), incluyendo el cumplimiento estricto de las obligaciones en materia de equivalencia de insumos (de proveer servicios a competidores bajo los mismos precios y condiciones que a las empresas de su mismo grupo).

El acceso a la infraestructura y servicios mayoristas del AEPT es indispensable para el despliegue efectivo de redes alternativas, y es la razón por la cual la Constitución los considera insumos esenciales. Las condiciones de acceso efectivas reducen los costos de operación de redes, lo que permite una competencia efectiva de infraestructuras, y la oferta de mejores condiciones y precios por parte de empresas de servicios móviles a los consumidores finales.

En el pasado, AT&T se basaba esencialmente en enlaces de microondas para satisfacer sus necesidades de backhaul. Estos enlaces, si bien son relativamente asequibles en términos de costos de capital y operación, tienen limitaciones de capacidad (un máximo de 200Mbps por sitio) que los vuelven insuficientes para soportar el incremento en el tráfico originado por las nuevas tecnologías y las necesidades de mayores anchos de banda. En este marco, la empresa requerirá aumentar el número de sitios con capacidad de backhaul de fibra óptica.

Para ampliar la capacidad actual de su red, AT&T no solo tiene planes de expandir el alcance de su red, sino también de incrementar la proporción de sus sitios enlazados a través de fibra óptica. Considerando que AT&T requiere conectar más sitios con fibra y que el acceso efectivo a infraestructura puede reducir los costos incrementales de despliegue hasta en 40%, queda clara la relevancia de que el acceso a la infraestructura pasiva (incluyendo fibra oscura) sobre la base de una equivalencia de insumos sea competitiva, oportuna y no discriminatoria. Esto es esencial para reducir el tiempo y costo promedio de los nuevos proyectos de inversión de AT&T. Aun pequeñas variaciones en los costos de acceso pueden tener un gran efecto en la rentabilidad y en la competencia en el mercado.

3.3.2 Equivalencia de insumos.

- Transparencia en la relación del mayorista con Telcel y Telmex y asegurar los mismo términos y condiciones a servicios de Telmex.

JUSTIFICACIÓN

Un objetivo central de las medidas asimétricas de acceso no discriminatorio es que el AEPT ofrezca exactamente el mismo servicio mayorista regulado a sus competidores que se ofrece a sí mismo en todos los sentidos. Esto significa que la experiencia en términos de calidad y confiabilidad, incluyendo cualquier tipo de fallas, retrasos, proyectos especiales, etc., debe ser la misma para las actividades aguas abajo del AEPT y para sus clientes mayoristas. Cualquier discriminación en las



características de los servicios mayoristas deteriorará la capacidad competitiva de los competidores del AEPT.

Ahora bien, para lograr estos objetivos resulta fundamental reconocer la existencia de una significativa asimetría de información: el AEPT conoce las características tanto de los servicios mayoristas que ofrece a sus actividades aguas abajo como de los que ofrece a sus clientes mayoristas, así como las diferencias entre ellas. En contraste, sus clientes mayoristas solo conocen las características de los servicios que reciben. Por ello, las obligaciones de transparencia son tan importantes como las de trato no discriminatorio, porque sin la primera el AEPT puede tratar muy diferente a sus actividades aguas abajo que a sus clientes mayoristas, sin que estos se enteren.

Así las cosas, la máxima transparencia sobre las características de los servicios mayoristas que el AEPT ofrece a sus actividades aguas abajo resulta necesaria para asegurar que el AEPT está cumpliendo con su obligación de igualdad de trato.

3.3.3 Fortalecimiento de las obligaciones de roaming.

- Extensión de la obligación de ofrecer el servicio mientras el AEP continúe siendo preponderante, a tarifas reguladas.

JUSTIFICACIÓN

El artículo 119 de la LFTR establece que el AEPT está obligado a proveer temporalmente roaming nacional en aquellas áreas en las que un solicitante de acceso no tiene infraestructura o no ofrece el servicio móvil. El roaming nacional se utiliza sistemáticamente alrededor del mundo para permitir a los suscriptores conectarse a las redes móviles de algún competidor cuando su propia cobertura no es suficiente. En el caso de México, la obligación se ha limitado a cinco años.

El AEPT está obligado a ofrecer roaming aun después de expirado el periodo de cinco años, pero sobre la base de términos comerciales libremente negociados, negociación en la cual el AEPT, dada su posición dominante, podría ejercer presión considerable aun considerando la facultad del IFT de arbitrar en caso de desacuerdos. Esto casi con certeza implicaría mayores costos de acceso y el riesgo de que el AEPT impusiera barreras técnicas adicionales al acceso efectivo al roaming.

La cobertura es un factor clave para los consumidores al seleccionar un proveedor de servicios móviles. Como en muchos otros países, México introdujo el roaming nacional para permitir a operadores relativamente pequeños (como es el caso de AT&T México) ofrecer a sus clientes una cobertura de red equivalente a la de los proveedores establecidos mientras los operadores pequeños se encuentran en proceso de construir sus propias redes. Sin el roaming obligatorio a precios regulados, es difícil para los operadores competidores adquirir una mayor base de clientes y obtener los ingresos adicionales necesarios para fundear la extensión de la cobertura de sus redes.

Dada la evidente importancia de la cobertura para adquirir suscriptores, el AEPT ha hecho uso intensivo de la amplitud de su cobertura de red como parte de su estrategia de mercadotecnia, lo



cual también le ha ayudado a reforzar su posición dominante en el mercado. Una encuesta llevada a cabo por el IFT en 2015 muestra que la cobertura es el factor más importante al tomar la decisión de adquirir servicios móviles. Más de 30% de los usuarios citan la cobertura como el criterio principal al elegir un proveedor, incluso más que el precio (25%) y los equipos terminales (13%).³¹

El roaming nacional regulado es un elemento fundamental de las medidas regulatorias asimétricas impuestas al AEPT, y está íntimamente relacionado con otros elementos tales como la provisión de servicios de co-localización que permite a otros operadores como AT&T México compartir la infraestructura pasiva en estaciones base/torres. Esto le permite a AT&T México continuar con la expansión de su red, al reducir el costo de despliegue y operar nuevos sitios a un ritmo muy superior de lo que sería factible de otro modo.

La limitación temporal de los acuerdos de roaming regulado es demasiado corta si se considera el estado actual de desbalance de los servicios móviles en México. Adicionalmente, resulta contradictorio limitar a 5 años las obligaciones de roaming regulado del AEPT mientras que este se niega a proveer acceso competitivo a los insumos mayoristas y elementos de infraestructura que resultan necesarios para que los competidores expandan la cobertura de sus respectivas redes. Además, la continuación de los servicios regulados de roaming nacional a otros operadores genera utilidades adicionales para el AEPT, dado que aplica en regiones geográficas donde los niveles de tráfico son bajos y en consecuencia el tráfico adicional resultante puede procesarse mayoritariamente utilizando los recursos desplegados ya existentes.

A pesar de que en algunos países se han eliminado las regulaciones de provisión obligatoria de roaming nacional, estos casos generalmente están ligados a la evolución procompetitiva de los mercados mayoristas o la culminación del despliegue de redes competidoras de cobertura nacional.

En este sentido, la condición que planteó el Senado de la República para quitar medidas de regulación asimétrica fue precisamente que las condiciones de sector cambiaran de tal manera que la competencia tendiera a erosionar el poder del AEPT, lo cual notoriamente no ha sucedido en el mercado de servicios móviles en México; por el contrario, dicho poder se ha fortalecido: el AEPT concentra el 68% de las líneas con acceso móvil a Internet y el 70% de los ingresos por servicios móviles.

(...) si bien la regulación asimétrica puede ser útil para corregir desequilibrios existentes, ésta no debe ser permanente. A medida que cambian las condiciones del sector, la competencia tiende a erosionar el poder del preponderante; cuando ello ocurre, los reguladores necesitan reconsiderar la justificación de la regulación asimétrica y, si el poder de mercado ya no es preocupación, deben de quitarla.³²

³¹ IFT, 'Primera Encuesta Trimestral, Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones', abril 2015. Página 26.

³² Dictamen emitido por la Cámara de Senadores sobre la Reforma, citado por la Segunda Sala de la SCJN en el Amparo en Revisión 1414/2015, p. 28,



Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (“SCJN”) ratificó que, conforme a la Reforma, la existencia de competencia efectiva “será la principal directriz a la que deberá acudir el Instituto Federal de Telecomunicaciones para la fijación del plazo en la prestación obligatoria del servicio de usuario visitante (...)”.³³

Ninguna de estas condiciones se ha cumplido en México y, además, la elección del límite de cinco años en la decisión de 2017 del IFT no estuvo debidamente justificada con base en la existencia de condiciones de competencia efectiva.

Los parámetros comparables internacionales para la obligación de roaming regulado se encuentran en un rango entre 1.5 años e indefinido, con una duración promedio de 11 años,³⁴ dependiendo de las condiciones específicas de los mercados. Además, es común que las obligaciones se extiendan a petición de los solicitantes de acceso con el objetivo de preservar los incentivos a la entrada y la expansión, y de prevenir el afianzamiento de operadores dominantes o monopolistas.^{35,36}

La dominancia del AEPT limita la base de clientes y la escala de los operadores de menor tamaño, lo cual en las localidades más pequeñas restringe la inviabilidad de las inversiones en cobertura. De esta manera, la eliminación del roaming regulado resulta en un doble efecto perverso sobre la competencia. Por un lado, limita que los operadores de menor tamaño relativo crezcan, porque la falta de acceso a un roaming competitivo deteriora su posición en las preferencias de los usuarios aun en las localidades donde tienen cobertura. Por el otro, reduce la posibilidad de que crezcan gradualmente en localidades pequeñas y, con ello, puedan financiar una cobertura creciente. Así, la eliminación del roaming regulado fortalece la capacidad del AEPT para desplazar o excluir competidores en todas las localidades.

Considerando la falta de competencia efectiva en servicios móviles en México, así como las bases regulatorias de la regulación asimétrica aplicable al AEPT, la opción regulatoria más procompetitiva consiste en extender las obligaciones de roaming nacional hasta que el AEPT deje de ser considerado preponderante, a tarifas reguladas.

3.4 Medidas asimétricas mínimas a mantener

Además de las otras medidas asimétricas impuestas al AEPT que se encuentran vigentes, las medidas mínimas que el Instituto debe mantener son las que se describen en esta sección.

³³ Segunda Sala, SCJN, Amparo en Revisión, 1414/2015, p. 31.

³⁴ Para los propósitos de esta estimación, tratamos las obligaciones indefinidas como si fueran de 20 años, para adecuarse a la duración típica de los nuevos permisos. Adicionalmente, para Argentina utilizamos una duración promedio de 3.5 años.

³⁵ Comisión Europea, ‘Summary of Commission Decision declaring a concentration compatible with the internal market and the functioning of the EEA Agreement (Case M.7018 — Telefónica Deutschland/E-Plus)’, 2 de julio de 2014.

³⁶ Ewan Sutherland, ‘The regulation of national roaming’, 19 de septiembre de 2011.

3.4.1 Prohibición de la discriminación on net/ off net por parte del AEPT

- El Instituto debe mantener la prohibición en materia de discriminación de llamadas on net / off net, por parte del AEPT.

JUSTIFICACIÓN

La prohibición vigente en ley de discriminar entre on-net/off-net está siendo impugnada en tribunales por el AEPT y, por ende, existe la posibilidad de que ésta sea revocada por un tema más relacionado con proceso legislativo y regulación (asunto de forma), que por un tema de desproporcionalidad de la medida (asunto de fondo). Es importante destacar que sin esta prohibición, AMX podría ofrecer otra vez llamadas on-net gratis o ilimitadas para sus usuarios y cobrar una tarifa diferente para llamadas off-net a las redes de sus competidores, creando así un “efecto club.”³⁷

La discriminación on-net/off-net no debería permitirse ya que conlleva altos costos de cambio para los consumidores (*switching costs*) que claramente favorecen al AEPT por virtud de su tamaño. La eliminación de las restricciones a la discriminación entre redes en la ley significaría que el precio marginal del tráfico *off-net* podría elevarse por arriba del correspondiente al tráfico *on-net*. Asimismo, los planes de llamadas podrían empezar a incluir niveles más altos de tráfico *on-net* gratis o a precios reducidos.

El mismo efecto podría ocurrir con los servicios fijos del AEPT. En efecto, éste podría cobrar precios más altos por llamadas a las redes fijas o móviles de sus competidores con un daño potencial similar a la competencia. Toda vez que el AEPT podría cobrar precios más altos por el tráfico *off-net*, dicho agente podría entonces disminuir el valor y los ingresos de las redes más pequeñas y el bienestar de sus suscriptores que reciben menos llamadas. Las tarifas on-net/off-net diferenciadas no son anticompetitivas cuando las implementa un jugador que no tiene poder sustancial, pero en manos del AEPT son inequívocamente anticompetitivas.

Si el AEPT lograra tener éxito en su impugnación de la prohibición de la LFTyR de discriminar entre on-net/off-net, ello no impediría que el IFT mantenga esta medida a través de sus propias facultades, específicamente incluyéndola como una medida asimétrica y verificando su pleno cumplimiento a través del procedimiento de previa autorización de las tarifas del AEPT.

Mantener la prohibición de discriminar entre llamadas *on-net/off-net* prevendría dañar aún más la competencia en el mercado, ya que el AEPT no estaría en posibilidad de inducir artificialmente la preferencia del consumidor por sus servicios por virtud del “efecto club.”

³⁷ Sin esta prohibición, AMX tiene tanto los incentivos como la capacidad de incurrir en la conducta de estrechamiento de márgenes.



3.4.2 Tarifas de interconexión asimétricas.

- Incrementar el nivel de asimetría entre las tarifas de terminación en las redes de AT&T y el AEPT para el periodo 2024-2026.

JUSTIFICACIÓN

Hasta que se alcance una competencia efectiva en el sector telecomunicaciones, el IFT debe seguir permitiendo que operadores no preponderantes cobren una tarifa de interconexión razonable que cubra todos sus costos de terminación, mientras que mantiene la asimetría en la interconexión y una tarifa del AEPT más baja.

La Ley prevé específicamente que las tarifas de terminación deben tener en cuenta la participación de mercado de los operadores, entre otros factores, y las propias metodologías de costos del IFT especifican que la asimetría también debería reflejar las ventajas competitivas que el AEPT tiene para mantener sus participaciones de mercado, y las correspondientes participaciones de los competidores.³⁸

Dado que la participación de mercado del AEPT se incrementó en los dos últimos años y el nivel de concentración actual es superior al observado previamente al régimen de preponderancia, se requiere establecer un nivel de asimetría superior al inicialmente ordenado por el IFT. Lo anterior, para asegurar que esta medida pueda contribuir efectivamente al rebalanceo del sector.

A partir del modelo de costos para determinar las tarifas móviles del 2015, se introdujo la metodología de LRIC puro, que no permite la recuperación de los costos comunes mediante el servicio de interconexión. Esta metodología ha resultado en una disminución importante en las tarifas de terminación, sin embargo, inicialmente este impacto fue mitigado por la prohibición al AEPT de cobrar a los demás concesionarios por el tráfico que termine en su red. Por ello, aun cuando en términos absolutos, la asimetría estaba disminuyendo, para los operadores distintos al AEPT existía una oportunidad importante de competir con el AEPT que se veía reflejada en la inversión en el sector, aprovechando que, incluso en el 2017 la asimetría era de 19.06 centavos por minuto.

Desafortunadamente, para las tarifas del 2018, dicha prohibición al AEPT de cobrar a los demás concesionarios por el tráfico que termine en su red, dejó de aplicarse y se elaboró un modelo de costos específico para el AEPT, que también sigue la metodología de LRIC Puro. En ese año, la asimetría absoluta entre la tarifa móvil para el AEPT y la aplicada a los otros operadores fue de 8.42 centavos por minuto, menos de la mitad que en el año anterior. Para el 2023, la asimetría se ha reducido a solo 3.18 centavos por minuto.

³⁸ Fuente: artículo 131 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; así como el “Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones establece las Condiciones Técnicas Mínimas para la interconexión entre concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones y determina las tarifas de interconexión resultado de la metodología para el cálculo de costos de interconexión que estarán vigentes del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023” publicado en el DOF el 9 de noviembre de 2022.



El nivel de asimetría que existió inicialmente entre las tarifas de terminación móvil del AEPT y de los demás concesionarios permitía una mayor competencia que se reflejó en mayores beneficios para los usuarios finales. Ya que la mayor parte de las llamadas desde las redes móviles continúan terminando en la red del AEPT, aquella asimetría permitió que los planes prepago y pospago tuvieran llamadas ilimitadas gracias a la reducción en el riesgo para los concesionarios alternativos. Esto también se vio reflejado en la disminución de la cuota de mercado del AEPT en el mercado móvil, sin embargo, conforme ha ido desapareciendo la asimetría, esta cuota de mercado ha dejado de disminuir.

Como resultado, el IFT debería atender el tema de costos de interconexión de llamadas en la revisión de preponderancia y prever un alto al continuo decremento en el grado de asimetría que ha contribuido al incremento en la participación del AEPT de los ingresos en servicios móviles; y esto debería ser específicamente implementado en sus próximas resoluciones de tarifas de interconexión entre operadores móviles.

En particular, para evitar que continúe la reducción del nivel de asimetría, que resultará en detrimento de la competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones, se exhorta al IFT a que considere alternativas de modelos de costos, como fue el LRIC+, para que se determinen las tarifas de los operadores distintos al AEPT y manteniendo el LRIC Puro para determinar las tarifas del AEPT.

