

FORMATO PARA PARTICIPAR EN LA CONSULTA PÚBLICA

Instrucciones para su llenado y participación:

- I. Las opiniones, comentarios y propuestas deberán ser remitidas a la siguiente dirección de correo electrónico: tercerabienal.aept@ift.org.mx, en donde se deberá considerar que la capacidad límite para la recepción de archivos es de 25 Mb.
- II. Proporcione su nombre completo (nombre y apellidos), razón o denominación social, o bien, el nombre completo (nombre y apellidos) de la persona que funja como representante legal. Para este último caso, deberá elegir entre las opciones el tipo de documento con el que acredita dicha representación, así como adjuntar –a la misma dirección de correo electrónico- copia electrónica legible del mismo.
- III. Lea minuciosamente el **AVISO DE PRIVACIDAD** en materia del cuidado y resguardo de sus datos personales, así como sobre la publicidad que se dará a los comentarios, opiniones y aportaciones presentadas por usted en el presente proceso consultivo.
- IV. Vierta sus comentarios conforme a las indicaciones en la sección “III. Guía para el llenado del formato”.
- V. De contar con observaciones generales o alguna aportación adicional proporciónelos en el último recuadro.
- VI. En caso de que sea de su interés, podrá adjuntar a su correo electrónico la documentación que estime conveniente.
- VII. El período de consulta pública será del 4 de enero al 15 de febrero de 2023 (i.e. 30 días hábiles). Una vez concluido dicho periodo, se podrán continuar visualizando los comentarios vertidos, así como los documentos adjuntos en la siguiente dirección electrónica: <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas>
- VIII. Para cualquier duda, comentario o inquietud sobre el presente proceso consultivo, el Instituto pone a su disposición el siguiente punto de contacto: Danyel Bengerar Muñoz Hernández Director de Cuantificación de Derechos y Obligaciones, correo electrónico: danyel.munoz@ift.org.mx, número telefónico 55 5015 4000, extensión 2342 o Noemí Quiroz González, Subdirectora de Análisis Cuantitativo 1, correo electrónico: noemi.quiroz@ift.org.mx, número telefónico 55 5015 4000, extensión 4898 y Agustín Trajano García Aguilar, Subdirector de Cuantificación de Derechos y Obligaciones 1, correo electrónico: agustin.garcia@ift.org.mx, número telefónico 55 5015 4000, extensión 4599.

I. Datos de la persona participante	
Nombre, razón o denominación social:	Pegaso PCS, S.A. de C.V.
En su caso, nombre de la persona que funja como representante legal:	Ana de Saracho O’Brien
Documento para la acreditación de la representación: En caso de contar con una persona que funja como representante legal, adjuntar copia digitalizada del documento que acredite dicha representación, vía correo electrónico.	Poder Notarial
AVISO DE PRIVACIDAD INTEGRAL DE DATOS PERSONALES QUE EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES RECABA A TRAVÉS DE LA UNIDAD DE POLÍTICA REGULATORIA	
<p>En cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 3, fracción II, 16, 17, 18, 21, 25, 26, 27 y 28 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (en lo sucesivo, la “LGPDPSSO”); 9, fracción II, 15 y 26 al 45 de los Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público (en lo sucesivo los “Lineamientos Generales”); 11 de los Lineamientos que establecen los parámetros, modalidades y procedimientos para la portabilidad de datos personales (en lo sucesivo los “Lineamientos de Portabilidad”), numeral Segundo, punto 5, y numeral Cuarto de la Política de Protección de Datos Personales del Instituto Federal de Telecomunicaciones, se pone a disposición de los titulares de datos personales, el siguiente Aviso de Privacidad Integral:</p> <p>I. Denominación del responsable Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el “IFT”).</p> <p>II. Domicilio del responsable Avenida Insurgentes Sur #1143, Colonia Nochebuena, Demarcación Territorial Benito Juárez, Código Postal 03720, Ciudad de México.</p> <p>III. Datos personales que serán sometidos a tratamiento y su finalidad Los datos personales que el IFT recaba, a través de la Unidad de Política Regulatoria, son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Datos de identificación: Nombre completo y Correo electrónico.</i> • <i>Datos patrimoniales y de identificación: Documentos que acreditan la personalidad como el nombre del representante de persona física o moral y que por su naturaleza contienen datos personales, de manera enunciativa más no limitativa: Nacionalidad, Estado Civil, Domicilio, Patrimonio, Firmas, Rúbricas.</i> 	

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

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

IV. Fundamento legal que faculta al responsable para llevar a cabo el tratamiento

El IFT, a través de la Unidad de Política Regulatoria, lleva a cabo el tratamiento de los datos personales mencionados en el apartado anterior, de conformidad con los artículos 15, fracciones XL y XLI, 51 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, última modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 2017, 12, fracción XXII, segundo y tercer párrafos y 138 de la Ley Federal de Competencia Económica, última modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2017, así como el Lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2017, recabados en el ejercicio de sus funciones.

V. Finalidades del tratamiento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Los requisitos que debe contener la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En caso de que la solicitud de protección de datos no satisfaga alguno de los requisitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 52 de la LGPDPPSO, y el responsable no cuente con elementos para subsanarla, se prevendrá al titular de los datos dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO, por una sola ocasión, para que subsane las omisiones dentro de un plazo de diez días contados a partir del día siguiente al de la notificación. Transcurrido el plazo sin desahogar la prevención se tendrá por no presentada la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO.

La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tiene el INAI para resolver la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO.

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

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

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

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

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

En caso de que el titular tenga alguna duda respecto al procedimiento para el ejercicio de los derechos ARCO, puede acudir a la Unidad de Transparencia del IFT, ubicada en Avenida Insurgentes Sur #1143 (Edificio Sede), Piso 8, Colonia Nochebuena, Demarcación Territorial Benito Juárez, Código Postal 03720, Ciudad de México, enviar un correo electrónico a la siguiente dirección unidad.transparencia@ift.org.mx o comunicarse al teléfono 55 5015 4000, extensión 4688.

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

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

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

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

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

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

Última actualización: (27/01/2020)

II. Marco de referencia

La fracción III del artículo Octavo Transitorio del **Decreto de Reforma Constitucional**² en telecomunicaciones estableció la obligación al IFT de determinar agentes económicos preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, y de imponer medidas para evitar que se afecten la competencia y libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales.

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

² "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 60, 70, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones", publicado el once de junio de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación.

Por lo anterior, el 6 de marzo de 2014, el Pleno del Instituto determinó al agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones (en lo sucesivo, el “AEPT”) mediante la **Resolución de AEPT³**, y le impuso medidas asimétricas.

Como parte de la Resolución de AEPT el Instituto se autoimpuso⁴ realizar una evaluación de impacto de las medidas, en términos de competencia, cada dos años a efecto de suprimir, modificar o, en su caso, establecer nuevas medidas. En consecuencia, el Instituto ha emitido dos resoluciones como parte de los ejercicios de evaluación bienal: **Primera Resolución Bienal de Telecomunicaciones⁵** y **Segunda Resolución Bienal de Telecomunicaciones⁶**.

Por lo anterior, las medidas asimétricas vigentes se pueden consultar en los siguientes enlaces:

Anexo 1:

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

Anexo 2:

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

Anexo 3:

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

Como parte del ejercicio de la evaluación bienal el Instituto realiza un análisis exhaustivo e integral que, al menos, considera el impacto en la competencia de las medidas, los resultados de su implementación, las mejores prácticas internacionales, el aprendizaje adquirido desde la imposición de las medidas como parte de su implementación y las manifestaciones de la industria, académicos, sociedad civil y demás personas interesadas en el tema.

Por lo anterior, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el “Instituto”) lleva a cabo la presente Consulta Pública de Integración con la finalidad de recabar:

- Información, comentarios, opiniones, aportaciones u otros elementos de análisis que puedan ser útiles para evaluar el impacto en términos de competencia de las medidas impuestas al AEPT, y

³ “Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina al grupo de interés económico del que forman parte América Móvil, S.A.B. de C.V., Teléfonos de México, S.A.B. de C.V., Teléfonos del Noroeste, S.A. de C. V., Radiomóvil Dipsa, S.A.B. de C. V., Grupo Carso, S.A.B. de C.V., y Grupo Financiero Inbursa, S.A.B. de C.V., como agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones y le impone las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia.” Aprobada mediante Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76. Disponible en: http://www.ift.org.mx/sites/default/files/p_ift_ext_060314_76_version_publica_hoja.pdf

⁴ Medidas Septuagésima del Anexo 1, Quincuagésima Séptima del Anexo 2 y Vigésima Cuarta del Anexo 3 de la Resolución de AEPT.

⁵ Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el sector de telecomunicaciones mediante resolución de fecha 6 de marzo de 2014, aprobada mediante acuerdo P/IFT/EXT/060314/76.” aprobada mediante Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119 el 27 de febrero de 2017. Disponible en: http://www.ift.org.mx/sites/default/files/pitfext270217119verpub_1.pdf

⁶ “Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119.”, aprobada mediante Acuerdo P/IFT/021220/488 los días 02, 03 y 04 de diciembre de 2020. Disponible en: https://www.ift.org.mx/sites/default/files/21_02_22_bienal_2_vp_vf.pdf

- En su caso, propuestas justificadas de supresión, modificación o adición de medidas.

Si bien la regulación asimétrica impuesta al AEPT consiste tanto en las propias medidas como en instrumentos regulatorios asociados (ej., ofertas de referencia, metodologías de replicabilidad económica, indicadores clave de desempeño, modelos de costos, entre otros), la presente Consulta Pública de Integración servirá como insumo para el análisis del impacto de las medidas, en consistencia con el objetivo del procedimiento de la evaluación bienal.

III. Guía para el llenado del formato

A fin de llevar a cabo el proceso de revisión bienal del impacto de las medidas asimétricas impuestas al AEPT, se solicita a las personas participantes que ofrezcan respuestas a las preguntas planteadas en cada grupo de medidas, en función de los efectos que se han observado de las medidas (en lo individual o en su conjunto). Lo anterior, sin perder de vista que las medidas impuestas al AEPT tienen la finalidad de **evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales.**

En este sentido, se considera relevante precisar que se evaluará el impacto de las medidas en el sector de telecomunicaciones en función de: i) el efecto que ha tenido la regulación asimétrica del AEPT por grupo de medidas; ii) el diseño e idoneidad de las medidas para alcanzar los objetivos por los que se plantearon; y iii) las propuestas específicas para la supresión, modificación o adición de las medidas relacionadas con los distintos servicios.

Con la finalidad de organizar los comentarios y la información que la persona participante provea, el presente formato está integrado por secciones de grupos de medidas que están asociadas a un tema en común. Asimismo, para mayor referencia se indican las medidas que se incluyen en cada grupo y, a manera de resumen, se exponen los principales objetivos generales, así como un contexto de estas.

Por último, a efecto de proporcionar mayor justificación a la información o propuestas que la persona participante provea, cuando esta lo considere adecuado, podrá aportar documentos de soporte a sus comentarios.

IV. Comentarios, opiniones y aportaciones específicos de la persona participante sobre el asunto en consulta pública (SERVICIOS MÓVILES)

<p>Medidas referentes a Interconexión</p>	<p>Objetivos generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducir o eliminar barreras a la entrada y la expansión de participantes distintos al AEPT. • Promover el uso eficiente de las redes e infraestructura.
--	---

Anexo 1: 6, 7, 9, 9 BIS, 10, 11, 25, 26 y 59.	<ul style="list-style-type: none"> • Remediar y prevenir condiciones y conductas con efectos que no favorezcan la competencia y libre concurrencia. • Disminuir costos de transacción. • Disminuir asimetrías de información.
<p>Contexto:</p> <p>La interconexión es un recurso esencial para permitir la comunicación entre las distintas redes públicas de telecomunicaciones, por lo que al garantizar la interconexión de las redes de los distintos operadores del país se mitigan los efectos de red característicos de los servicios de telecomunicaciones, en beneficio de los usuarios finales.</p> <p>Resumen de medidas impuestas:</p> <p>El Instituto impuso medidas al AEPT referentes a prestar los servicios de interconexión a operadores de otras redes, así como proveer enlaces de interconexión, publicar el Convenio Marco de Interconexión (en lo sucesivo, “CMI”), suscribir convenios, y poner información a disposición de los Concesionarios Solicitantes (en lo sucesivo, “CS”), entre otras.</p> <p>A través de la Primera Resolución Bienal de Telecomunicaciones se hicieron adecuaciones en materia de Puntos de Interconexión, procesos referentes al CMI y homologación con lo establecido en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en lo sucesivo, la “LFTR”) y otros ordenamientos jurídicos, entre otras.</p> <p>En la Segunda Resolución Bienal de Telecomunicaciones se hicieron modificaciones en cuanto al proceso de revisión anual del CMI y se hicieron modificaciones para que la definición de los procedimientos, plazos, términos y demás condiciones técnicas y económicas para la prestación de los servicios mayoristas de interconexión se lleve a cabo en la revisión anual de las ofertas de referencia, a fin de garantizar que la prestación de los servicios sea acorde al dinamismo que caracteriza al sector.</p>	
<p>¿Cuáles son sus consideraciones respecto al impacto que ha tenido la regulación asimétrica al AEPT para los servicios de interconexión?</p>	
<p>¿Cuáles son sus consideraciones respecto al diseño de las medidas relacionadas con los servicios de interconexión y su idoneidad para alcanzar los objetivos por los que se plantearon?</p>	
<p>Favor de indicar la(s) propuesta(s) específica(s) para la supresión, modificación o adición de las medidas relacionadas con los servicios de interconexión.</p>	
<p>[Indique medida]</p>	<p>[Señale la propuesta]</p>
<p>[Indique medida]</p>	<p>[Señale la propuesta]</p>
<p>Medidas referentes a Operadores</p>	<p>Objetivos generales:</p>

<p>Móviles Virtuales (en lo sucesivo, "OMV")</p> <p>Anexo 1: 13, 14, 16, 19, 20, 21, 28, 29, 61, 73 y 75.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Reducir o eliminar barreras a la entrada y la expansión de participantes distintos al AEPT. Remediar y prevenir condiciones y conductas con efectos que no favorezcan la competencia y libre concurrencia. Disminuir los costos de transacción.
<p>Contexto:</p> <p>Los OMV constituyen una figura que permite dinamizar el sector acercando los beneficios de la competencia en segmentos que no estaban siendo atendidos por los operadores tradicionales, así como enfocarse en nichos específicos de usuarios, haciendo uso de la infraestructura y/o espectro de los operadores de red.</p> <p>Resumen de las medidas impuestas:</p> <p>El Instituto impuso medidas al AEPT referentes a proveer el servicio mayorista de comercialización o reventa de servicios móviles (incluidos los equipos terminales o las SIM), publicar una oferta de referencia, suscribir convenios, y poner información a disposición de los OMV, entre otras. Asimismo, se señaló que, en caso de desacuerdo respecto a las tarifas aplicables al servicio mayorista, el Instituto las determinaría con base en una metodología de costos evitados.</p> <p>A través de la Primera Resolución Bienal de Telecomunicaciones se hicieron adecuaciones en materia de procesos y elementos mínimos que debe contener la oferta de referencia (incluidas las tarifas mayoristas para un OMV revendedor), así como de homologación con lo establecido en la LFTR y otros ordenamientos jurídicos, entre otras.</p> <p>En la Segunda Resolución Bienal de Telecomunicaciones se hicieron modificaciones en cuanto al proceso de revisión anual de la oferta de referencia para hacerlo más eficiente y se hicieron modificaciones para que la definición de los procedimientos, plazos, términos y demás condiciones técnicas y económicas para la prestación de los servicios mayoristas para OMV se lleve a cabo en la revisión anual de las ofertas de referencia, a fin de garantizar que la prestación de los servicios sea acorde al dinamismo que caracteriza al sector.</p>	
<p>¿Cuáles son sus consideraciones respecto al impacto que ha tenido la regulación asimétrica al AEPT de los servicios para OMV?</p>	
<p>¿Cuáles son sus consideraciones respecto al diseño de las medidas relacionadas con los servicios para OMV y su idoneidad para alcanzar los objetivos por los que se plantearon?</p>	
<p>Favor de indicar la(s) propuesta(s) específica(s) para la supresión, modificación o adición de las medidas relacionadas con los servicios para OMV.</p>	
[Indique medida]	[Señale la propuesta]
[Indique medida]	[Señale la propuesta]

<p>Medidas referentes a Usuario Visitante</p> <p>Anexo 1: 12, 16, 21, 22, 23, 23 Bis, 24, 28, 29, 60, 73 y 75.</p>	<p>Objetivos generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducir las asimetrías en la cobertura de redes. • Remediar y prevenir condiciones y conductas con efectos que no favorezcan la competencia y libre concurrencia. • Disminuir costos de transacción.
<p>Contexto:</p> <p>El Servicio de usuario visitante (<i>roaming</i> nacional) constituye un elemento para reducir en un menor tiempo las diferencias en cobertura de los operadores, al evitar los altos costos y tiempos requeridos para el despliegue de infraestructura.</p> <p>Resumen de las medidas impuestas:</p> <p>El Instituto impuso medidas al AEPT referentes a proveer el servicio mayorista de usuario visitante, publicar una oferta de referencia, suscribir convenios, y poner información a disposición de los CS, entre otras. Asimismo, se señaló que, en caso de desacuerdo respecto a las tarifas aplicables al servicio mayorista, el Instituto las determinaría con base en una metodología de costos incrementales promedio de largo plazo.</p> <p>A través de la Primera Resolución Bienal de Telecomunicaciones se hicieron adecuaciones en materia de procesos y elementos mínimos que debe contener la oferta de referencia (incluidas las tarifas mayoristas); temporalidad y calidad en la prestación del servicio, y homologación con lo establecido en la LFTR y otros ordenamientos jurídicos, entre otras.</p> <p>En la Segunda Resolución Bienal de Telecomunicaciones se hicieron modificaciones en cuanto al proceso de revisión anual de la oferta de referencia para hacerlo más eficiente y se hicieron modificaciones para que la definición de los procedimientos, plazos, términos y demás condiciones técnicas y económicas para la prestación de los servicios mayoristas de usuario visitante se lleve a cabo en la revisión anual de las ofertas de referencia, a fin de garantizar que la prestación de los servicios sea acorde al dinamismo que caracteriza al sector.</p>	
<p>¿Cuáles son sus consideraciones respecto al impacto que ha tenido la regulación asimétrica al AEPT referente al servicio de Usuario Visitante?</p>	
<p>¿Cuáles son sus consideraciones respecto al diseño de las medidas relacionadas con los servicios de Usuario Visitante y su idoneidad para alcanzar los objetivos por los que se plantearon?</p>	
<p>Favor de indicar la(s) propuesta(s) específica(s) para la supresión, modificación o adición de las medidas relacionadas con el servicio de Usuario Visitante.</p>	
[Indique medida]	[Señale la propuesta]

[Indique medida]	[Señale la propuesta]
<p>Medidas referentes a compartición de infraestructura pasiva</p> <p>Anexo 1: 15, 16, 30, 31, 35, 36, 37, 38, 39, 62, 73, 74 y 75.</p>	<p>Objetivos generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducir o eliminar barreras a la entrada y la expansión de participantes distintos al AEPT. • Promover el uso eficiente de las redes y la infraestructura. • Disminuir costos de transacción. • Remediar y prevenir condiciones y conductas con efectos que no favorezcan la competencia y libre concurrencia.
<p>Contexto:</p> <p>El sector de telecomunicaciones está caracterizado por la presencia de elevados costos hundidos, que son inherentes al despliegue de la infraestructura, entre los que destacan los costos de la obra civil como es el excavar los accesos, instalar y enterrar los ductos, y los equipos de transmisión. El uso compartido de la infraestructura pasiva conlleva a una utilización más eficiente de los recursos escasos, al permitir que varias empresas compartan los costos de cierta parte de la infraestructura, evitando duplicidades en su construcción, beneficiándose así de las economías de escala, alcance y densidad.</p> <p>Resumen de las medidas impuestas:</p> <p>El Instituto impuso medidas al AEPT referentes a proveer el servicio de compartición de infraestructura pasiva, publicar una oferta de referencia, suscribir convenios, y poner información a disposición de los CS, entre otras. Asimismo, se señaló que, en caso de desacuerdo respecto a las tarifas aplicables al servicio mayorista, el Instituto las determinaría con base en una metodología de costos incrementales promedio de largo plazo.</p> <p>A través de la Primera Resolución Bienal de Telecomunicaciones se hicieron adecuaciones en materia de procesos y elementos mínimos que debe contener la oferta de referencia (incluidas las tarifas mayoristas), así como de homologación con lo establecido en la LFTR y otros ordenamientos jurídicos, entre otras.</p> <p>En la Segunda Resolución Bienal de Telecomunicaciones se hicieron modificaciones en cuanto al proceso de revisión anual de la oferta de referencia para hacerlo más eficiente y se hicieron modificaciones para que la definición de los procedimientos, plazos, términos y demás condiciones técnicas y económicas para la prestación de los servicios mayoristas de compartición de infraestructura se lleve a cabo en la revisión anual de las ofertas de referencia, a fin de garantizar que la prestación de los servicios sea acorde al dinamismo que caracteriza al sector. Asimismo, se estableció que la intervención del Instituto en la resolución de desacuerdos en materia de tarifas, en aquellos municipios en los que además del AEPT existen otros proveedores de servicios de acceso y uso compartido de infraestructura móvil, sea a través de la determinación de tarifas mediante referencias de mercado y costos del AEPT.</p>	
<p>¿Cuáles son sus consideraciones respecto al impacto que ha tenido la regulación asimétrica al AEPT referente a la compartición de infraestructura pasiva?</p>	

<p>¿Cuáles son sus consideraciones respecto al diseño de las medidas relacionadas con la compartición de infraestructura pasiva y su idoneidad para alcanzar los objetivos por los que se plantearon?</p>	
<p>Favor de indicar la(s) propuesta(s) específica(s) para la supresión, modificación o adición de las medidas relacionadas con la compartición de infraestructura pasiva.</p>	
[Indique medida]	[Señale la propuesta]
[Indique medida]	[Señale la propuesta]
<p>Medidas referentes a Usuarios finales</p> <p>Anexo 1: 43, 44, 49, 51 BIS, 51 TER, 53 y 80.</p>	<p>Objetivos generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducir las asimetrías de información. • Remediar y prevenir condiciones y conductas con efectos que no favorezcan la competencia y libre concurrencia. • Disminuir costos de cambio entre operadores.
<p>Contexto:</p> <p>Los costos de cambio que enfrentan los usuarios para migrar de operador de telecomunicaciones pueden llegar a formar una barrera a la entrada y/o expansión de operadores eficientes alternos. Asimismo, parte del desarrollo del sector involucra la protección de los usuarios finales en los procesos de contratación de los servicios.</p> <p>Resumen de las medidas impuestas:</p> <p>El Instituto impuso medidas al AEPT referentes a información mínima que el AEPT debe proveer a los usuarios finales, condiciones de contratación y cancelación, facturación de los servicios y canales de atención, entre otras.</p> <p>A través de la Primera Resolución Bienal de Telecomunicaciones se hicieron adecuaciones en materia de información sobre la velocidad del servicio y homologación con lo establecido en la LFTR y otros ordenamientos jurídicos.</p> <p>En la Segunda Resolución Bienal de Telecomunicaciones se modificaron diversas obligaciones a fin de mantener aquellas que revisten el carácter asimétrico y evitar redundancias regulatorias cuando diversas medidas y/o marcos normativos abordan las mismas obligaciones. Asimismo, se establecieron medidas para facilitar el proceso de desbloqueo de terminales y se estableció la prohibición de aplicar tarifas o condiciones de calidad de servicio diferentes en las llamadas de los usuarios del AEPT en función de si terminan dentro (<i>on-net</i>) de su red o fuera (<i>off-net</i>) de ella.</p>	
<p>¿Cuáles son sus consideraciones respecto al impacto que ha tenido la regulación asimétrica al AEPT de los servicios a usuarios finales?</p>	
<p>¿Cuáles son sus consideraciones respecto al diseño de las medidas relacionadas con los servicios a usuarios finales y su idoneidad para alcanzar los objetivos por los que se plantearon?</p>	

Favor de indicar la(s) propuesta(s) específica(s) para la supresión, modificación o adición de las medidas relacionadas con los servicios a usuarios finales.	
[Indique medida]	[Señale la propuesta]
[Indique medida]	[Señale la propuesta]
<p style="text-align: center;">Medidas referentes a Información</p> <p>Anexo 1: 16 BIS, 27, 32, 41, 65, 65 BIS, 65 TER, 65 QUÁTER, 65 QUINQUIES, 65 SEXIES, 66 y 67.</p>	<p>Objetivos generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducir asimetrías de información. • Reducir costos de transacción. • Reducir los costos de planeación para la compartición de infraestructura.
<p>Contexto:</p> <p>La información es un elemento indispensable para el buen funcionamiento de un mercado; entre más información esté disponible entre oferentes y demandantes, mejores decisiones de intercambio resultarán entre los agentes económicos. En el caso de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que deseen ofertar servicios al usuario final, es necesario conocer con la mayor certeza posible los insumos disponibles y tener un medio eficiente para realizar solicitudes y dar seguimiento a la prestación de los servicios, entre otros elementos. En el caso del regulador, este también requiere acceso a información relativa a la prestación tanto de servicios minoristas como mayoristas para la mejor toma de decisiones.</p> <p>Resumen de las medidas impuestas:</p> <p>El Instituto impuso medidas al AEPT referentes a poner a disposición del Instituto y de los CS un Sistema Electrónico de Gestión (en lo sucesivo, "SEG"), con información relativa a su red y como medio para solicitar los servicios mayoristas y dar seguimiento a su provisión, normativas y criterios técnicos, así como asociadas con información de planes comerciales, tráficos y líneas, la información relativa a sus instalaciones y criterios técnicos para el acceso a la infraestructura, entre otras.</p> <p>A través de la Primera Resolución Bienal de Telecomunicaciones se hicieron adecuaciones relacionadas con información y características de operación del SEG (por ej., mapas de cobertura, tipo y calidad de la información, notificaciones y alta de inventarios), entre otras.</p> <p>En la Segunda Resolución Bienal de Telecomunicaciones se realizaron diversas modificaciones a fin de fortalecer las funciones del SEG como instrumento de comunicación para la provisión de servicios mayoristas y consulta de información y con ello, por un lado, dotar de información oportuna a los operadores y, por otro, proporcionar más herramientas a las unidades del Instituto para el desarrollo de sus funciones regulatorias, de supervisión y verificación.</p>	

<p>¿Cuáles son sus consideraciones respecto al impacto que ha tenido la regulación asimétrica al AEPT relacionada con el acceso a información?</p>	
<p> </p>	
<p>¿Cuáles son sus consideraciones respecto al diseño de las medidas relacionadas con el acceso a información y su idoneidad para alcanzar los objetivos por los que se plantearon?</p>	
<p> </p>	
<p>Favor de indicar la(s) propuesta(s) específica(s) para la supresión, modificación o adición de las medidas relacionadas con el acceso a información.</p>	
<p>[Indique medida]</p>	<p>[Señale la propuesta]</p>
<p>[Indique medida]</p>	<p>[Señale la propuesta]</p>
<p>Medidas referentes a Conductas y No Discriminación</p> <p>Anexo 1: 64, 77 y 78.</p>	<p>Objetivos generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> Remediar y prevenir condiciones y conductas con efectos que no favorezcan la competencia y libre concurrencia. Promover el acceso eficiente a servicios mayoristas.
<p>Contexto:</p> <p>Con la finalidad de prevenir el desplazamiento indebido de los competidores, resulta conveniente establecer medidas que mitiguen que un operador incurra en prácticas anticompetitivas. Asimismo, cuando un operador verticalmente integrado está obligado a poner a disposición de terceros insumos no replicables con los que cuenta, resulta primordial velar porque estos se provean en términos no discriminatorios, es decir, bajo los mismos términos, procesos, sistemas y condiciones económicas, entre otros.</p> <p>Resumen de medidas impuestas:</p> <p>El Instituto impuso medidas al AEPT referentes a la provisión de servicios al usuario final en términos que no desplacen indebidamente a la competencia, así como en lo referente a la atención de solicitudes de prestación de servicios mayoristas, haciendo énfasis en el trato no discriminatorio.</p> <p>A través de la Primera Resolución Bienal de Telecomunicaciones se hicieron adecuaciones a efecto de prevenir prácticas anticompetitivas asociadas con el estrechamiento de márgenes y la discriminación, tanto por la vía de precios como por una vía distinta (por ej., técnica), mediante la incorporación de obligaciones de equivalencia de insumos y replicabilidad económica y técnica de las ofertas minoristas.</p> <p>En la Segunda Resolución Bienal de Telecomunicaciones se estableció que, en la provisión de servicios mayoristas, el AEPT deberá entregar al Instituto los contratos que haya firmado con empresas de su grupo para la provisión de servicios mayoristas regulados con el fin de revisar si hay mejores términos y condiciones que deban incorporarse a las ofertas de referencia, o bien, que puedan solicitarse bajo el principio de no discriminación. Además, se estableció que el AEPT deberá notificar a los operadores, vía el SEG, cuando haya firmado nuevos convenios para la prestación de los servicios.</p>	

¿Cuáles son sus consideraciones respecto al impacto que ha tenido la regulación asimétrica al AEPT referente a Conductas y No Discriminación?	
¿Cuáles son sus consideraciones respecto al diseño de las medidas referentes a Conductas y No Discriminación y su idoneidad para alcanzar los objetivos por los que se plantearon?	
Favor de indicar la(s) propuesta(s) específica(s) para la supresión, modificación o adición de las medidas referentes a Conductas y No Discriminación.	
[Indique medida]	[Señale la propuesta]
[Indique medida]	[Señale la propuesta]

V. Comentarios, opiniones y aportaciones específicos de la persona participante sobre el asunto en consulta pública (SERVICIOS FIJOS)	
<p>Medidas referentes a Interconexión</p> <p>Anexo 2: 5, 6, 7, 9, 11, 12, 20, 36, 60, 62, 69 y 71.</p> <p>Anexo 3: 11.</p>	<p>Objetivos generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducir o eliminar barreras a la entrada y la expansión de participantes distintos al AEPT. • Promover el uso eficiente de las redes e infraestructura. • Remediar y prevenir condiciones y conductas con efectos que no favorezcan la competencia y libre concurrencia. • Disminuir costos de transacción. • Disminuir asimetrías de información.
<p>Contexto:</p> <p>La interconexión es un recurso esencial para permitir la comunicación entre las distintas redes públicas de telecomunicaciones, por lo que al garantizar la interconexión de las redes de los distintos operadores del país se mitigan los efectos de red característicos de los servicios de telecomunicaciones evitando con ello prácticas que obstaculicen el desarrollo de una competencia efectiva, lo anterior en beneficio de los usuarios finales.</p> <p>Resumen de las medidas impuestas:</p> <p>El Instituto impuso medidas al AEPT referentes a prestar los servicios de interconexión a operadores de otras redes, así como proveer enlaces de interconexión, publicar el CMI, suscribir convenios, y poner información a disposición de los CS, entre otras.</p> <p>A través de la Primera Resolución Bienal se hicieron adecuaciones en materia de Interconexión para el Tránsito, Puntos de Interconexión, conducción de tráfico, procesos referentes al CMI, facturación,</p>	

<p>interconexión entre coberturas, inclusión de nuevas figuras legales y homologación con lo establecido en la LFTR y otros ordenamientos jurídicos, entre otras.</p> <p>En la Segunda Resolución Bienal de Telecomunicaciones se hicieron modificaciones en cuanto al proceso de revisión anual del CMI y se hicieron modificaciones para que la definición de los procedimientos, plazos, términos y demás condiciones técnicas y económicas para la prestación de los servicios mayoristas de interconexión se lleve a cabo en la revisión anual de las ofertas de referencia, a fin de garantizar que la prestación de los servicios sea acorde al dinamismo que caracteriza al sector.</p>	
<p>¿Cuáles son sus consideraciones respecto al impacto que ha tenido la regulación asimétrica al AEPT de los servicios de interconexión?</p>	
<p>¿Cuáles son sus consideraciones respecto al diseño de las medidas relacionadas con los servicios de interconexión y su idoneidad para alcanzar los objetivos por los que se plantearon?</p>	
<p>Favor de indicar la(s) propuesta(s) específica(s) para la supresión, modificación o adición de las medidas relacionadas con los servicios de interconexión.</p>	
[Indique medida]	[Señale la propuesta]
[Indique medida]	[Señale la propuesta]
<p>Medidas referentes a Enlaces Dedicados</p> <p>Anexo 2: 14, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 37, 41, 43, 60, 62 y 69.</p>	<p>Objetivos generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducir o eliminar barreras a la entrada y la expansión de participantes distintos al AEPT. • Promover el uso eficiente de las redes y la infraestructura. • Remediar y prevenir condiciones y conductas con efectos que no favorezcan la competencia y libre concurrencia • Disminuir costos de transacción.
<p>Contexto:</p> <p>El servicio mayorista de arrendamiento de enlaces dedicados es un insumo utilizado por el resto de los competidores para complementar su infraestructura de transporte o para llegar a clientes ubicados en lugares donde no cuentan con infraestructura propia. Asimismo, los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones utilizan los enlaces dedicados para transportar todo tipo de tráfico entre distintos puntos de su red, conectarse con otros operadores, intercambiar tráfico conmutado y no conmutado, y dar acceso a su red a usuarios finales.</p> <p>Resumen de las medidas impuestas:</p> <p>El Instituto impuso medidas al AEPT referentes a prestar el servicio mayorista de arrendamiento de enlaces dedicados, publicar una oferta de referencia previamente aprobada por el Instituto, suscribir convenios, poner información a disposición de los CS, entre otras. Además, se establecieron las velocidades mínimas de transmisión que debían ser ofertadas, los plazos de entrega máximos, así como los parámetros de calidad que deberán ser cumplidos en la prestación del servicio mayorista, entre otras.</p>	

A través de la Primera Resolución Bienal de Telecomunicaciones se hicieron adecuaciones en materia de periodicidad de medición y parámetros de calidad, determinación de tarifas con base en una metodología de costos incrementales, facturación, procesos y elementos mínimos que debe contener la oferta de referencia (incluidas las tarifas mayoristas), flexibilidad en la provisión de los enlaces, inclusión de nuevas figuras legales y homologación con lo establecido en la LFTR y otros ordenamientos jurídicos, entre otras.

En la Segunda Resolución Bienal de Telecomunicaciones se hicieron modificaciones en cuanto al proceso de revisión anual de la oferta de referencia para hacerlo más eficiente y se hicieron modificaciones para que la definición de los procedimientos, plazos, términos y demás condiciones técnicas y económicas para la prestación de los servicios mayoristas de enlaces dedicados se lleve a cabo en la revisión anual de las ofertas de referencia, a fin de garantizar que la prestación de los servicios sea acorde al dinamismo que caracteriza al sector. Asimismo, se estableció que como parte de la oferta de referencia se deberían incluir los criterios y metodologías para determinar los trabajos especiales.

¿Cuáles son sus consideraciones respecto al impacto que ha tenido la regulación asimétrica al AEPT del servicio mayorista de enlaces dedicados?

¿Cuáles son sus consideraciones respecto al diseño de las medidas relacionadas con el servicio mayorista de enlaces dedicados y su idoneidad para alcanzar los objetivos por los que se plantearon?

Favor de indicar la(s) propuesta(s) específica(s) para la supresión, modificación o adición de las medidas relacionadas con el servicio mayorista de enlaces dedicados.

[Indique medida]

[Señale la propuesta]

[Indique medida]

[Señale la propuesta]

Medidas referentes a compartición de infraestructura pasiva

Anexo 2: 23, 24, 25, 29, 30, 31, 31BIS, 32, 33, 34, 39, 41, 43, 60, 61, 62 y 69.

Anexo 3: 53

Objetivos generales:

- Reducir o eliminar barreras a la entrada y la expansión de participantes distintos al AEPT.
- Promover el uso eficiente de las redes y la infraestructura.
- Disminuir costos de transacción.
- Remediar y prevenir condiciones y conductas con efectos que no favorezcan la competencia y libre concurrencia.

Contexto:

El sector de telecomunicaciones está caracterizado por la presencia de elevados costos hundidos, que son inherentes al despliegue de la infraestructura, entre los que destacan los costos de la obra civil como es el excavar los accesos, instalar y enterrar los ductos, y los equipos de transmisión. El uso compartido de la infraestructura pasiva conlleva a una utilización más eficiente de los recursos escasos, al permitir que

varias empresas compartan los costos de cierta parte de la infraestructura, evitando duplicidades en su construcción, beneficiándose así de las economías de escala, alcance y densidad.

Resumen de las medidas impuestas:

El Instituto impuso medidas al AEPT referentes a proveer el servicio de compartición de infraestructura pasiva, publicar una oferta de referencia, suscribir convenios y poner información a disposición de los CS, entre otras. Asimismo, se señaló que, en caso de desacuerdo respecto a las tarifas aplicables al servicio mayorista, el Instituto las determinaría con base en una metodología de costos incrementales promedio de largo plazo.

A través de la Primera Resolución Bienal de Telecomunicaciones se hicieron adecuaciones en materia de procesos y elementos mínimos que debe contener la oferta de referencia (incluidas las tarifas mayoristas), así como de homologación con lo establecido en la LFTR y otros ordenamientos jurídicos, entre otras.

En la Segunda Resolución Bienal de Telecomunicaciones se hicieron modificaciones en cuanto al proceso de revisión anual de la oferta de referencia para hacerlo más eficiente y se hicieron modificaciones para que la definición de los procedimientos, plazos, términos y demás condiciones técnicas y económicas para la prestación de los servicios mayoristas de compartición de infraestructura se lleve a cabo en la revisión anual de las ofertas de referencia, a fin de garantizar que la prestación de los servicios sea acorde al dinamismo que caracteriza al sector. Asimismo, se estableció que como parte de la oferta de referencia se deberían incluir los criterios y metodologías para determinar los trabajos especiales.

¿Cuáles son sus consideraciones respecto al impacto que ha tenido la regulación asimétrica al AEPT referente a la compartición de infraestructura pasiva?

¿Cuáles son sus consideraciones respecto al diseño de las medidas relacionadas con la compartición de infraestructura pasiva y su idoneidad para alcanzar los objetivos por los que se plantearon?

Favor de indicar la(s) propuesta(s) específica(s) para la supresión, modificación o adición de las medidas relacionadas con la compartición de infraestructura pasiva.

[Indique medida]

[Señale la propuesta]

[Indique medida]

[Señale la propuesta]

<p>Medidas referentes a Desagregación de la red local</p> <p>Anexo 3: 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 26, 28, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 43 y 51.</p>	<p>Objetivos generales:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducir o eliminar barreras a la entrada y la expansión de participantes distintos al AEPT. • Remediar y prevenir condiciones y conductas con efectos que no favorezcan la competencia y libre concurrencia. • Promover el uso eficiente de las redes y la infraestructura. • Aumentar la penetración de los servicios de telecomunicaciones. • Disminuir costos de transacción.
--	---

Contexto:

El artículo Octavo Transitorio del Decreto de Reforma Constitucional⁷ en su fracción IV establece la obligación a cargo del Instituto de establecer las medidas que permitan la desagregación efectiva de la red local del AEPT de manera que otros Concesionarios de telecomunicaciones puedan acceder, entre otros, a los medios físicos, técnicos y lógicos de conexión entre cualquier punto terminal de la red pública de telecomunicaciones y el punto de acceso a la red local pertenecientes a dicho agente, a efecto de procurar la cobertura universal y el aumento en la penetración de los servicios de telecomunicaciones.

Resumen de las medidas impuestas:

El Instituto impuso medidas al AEPT referentes a prestar los servicios mayoristas de desagregación total y compartida del bucle y sub bucle, el servicio de acceso indirecto, el servicio de reventa de línea, el servicio de colocación para desagregación y servicios auxiliares, publicando para ello una oferta de referencia, previamente autorizada por el Instituto. Asimismo, se mandató que el AEPT debería suscribir un convenio de desagregación en el que se manifiesten las condiciones contenidas en la oferta de referencia, así como las establecidas en la normatividad vigente, entre otras medidas. En línea con lo anterior, se señalaron las metodologías de costos para la determinación de las tarifas de los servicios regulados.

A través de la Primera Resolución Bienal de Telecomunicaciones se hicieron adecuaciones en materia de inclusión de nuevas figuras legales; homologación con lo establecido en la LFTR y otros ordenamientos jurídicos; acceso de los prestadores del servicio de telefonía pública a los servicios de desagregación, y precisiones de procedimientos y parámetros de calidad, entre otras.

En la Segunda Resolución Bienal de Telecomunicaciones se hicieron modificaciones: (i) en cuanto al proceso de revisión anual de la oferta de referencia para hacerlo más eficiente; (ii) para establecer que la definición de los procedimientos, plazos, términos y demás condiciones técnicas y económicas para la prestación del servicio mayorista de desagregación se lleve a cabo en la revisión anual de las ofertas de referencia, a fin de garantizar que la prestación de los servicios sea acorde al dinamismo que caracteriza al sector; (iii) para establecer que, como parte de la oferta de referencia, se incluyan los criterios y metodologías para determinar los trabajos especiales; (iv) para establecer la posibilidad de modificar el esquema regulatorio de tarifas mayoristas en zonas geográficas, sujeto a un análisis de competencia.

¿Cuáles son sus consideraciones respecto al impacto que ha tenido la regulación asimétrica al AEPT referente a la desagregación de la red local?

¿Cuáles son sus consideraciones respecto al diseño de las medidas referentes a la desagregación de la red local y su idoneidad para alcanzar los objetivos por los que se plantearon?

Favor de indicar la(s) propuesta(s) específica(s) para la supresión, modificación o adición de las medidas referentes a la desagregación de la red local.

⁷ 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.

[Indique medida]		[Señale la propuesta]	
[Indique medida]		[Señale la propuesta]	
Medidas referentes a Usuarios finales Anexo 2: 45 y 47.	Objetivos generales: <ul style="list-style-type: none"> Reducir las asimetrías de información. Remediar y prevenir condiciones y conductas con efectos que no favorezcan la competencia y libre concurrencia. Disminuir costos de cambio entre operadores. 		
Contexto: <p>Los costos de cambio que enfrentan los usuarios para migrar de operador de telecomunicaciones pueden llegar a formar una barrera a la entrada y/o expansión de operadores eficientes alternos. Asimismo, parte del desarrollo del sector involucra la protección de los usuarios finales en los procesos de contratación de los servicios.</p> <p>Resumen de medidas impuestas:</p> <p>El Instituto impuso medidas al AEPT referentes a información mínima que el AEPT debe proveer a los usuarios finales, condiciones de publicidad, contratación y cancelación, facturación de los servicios y canales de atención, entre otras. Además, el Instituto impuso medidas al AEPT referentes al control tarifario bajo un sistema de precios tope de las tarifas minoristas del servicio local fijo, servicio de acceso a internet y servicio de larga distancia.</p> <p>A través de la Primera Resolución Bienal de Telecomunicaciones se hicieron adecuaciones a efecto de homologar con lo establecido en la LFTR y otros ordenamientos jurídicos.</p> <p>En la Segunda Resolución Bienal de Telecomunicaciones se modificaron diversas obligaciones a fin de mantener aquellas que revisten el carácter asimétrico y evitar redundancias regulatorias cuando diversas medidas y/o marcos normativos abordan las mismas obligaciones.</p>			
¿Cuáles son sus consideraciones respecto al impacto que ha tenido la regulación asimétrica al AEPT de los servicios a usuarios finales?			
¿Cuáles son sus consideraciones respecto al diseño de las medidas relacionadas con los servicios a usuarios finales y su idoneidad para alcanzar los objetivos por los que se plantearon?			
Favor de indicar la(s) propuesta(s) específica(s) para la supresión, modificación o adición de las medidas relacionadas con los servicios a usuarios finales.			
[Indique medida]		[Señale la propuesta]	
[Indique medida]		[Señale la propuesta]	
Medidas referentes a Información	Objetivos generales: <ul style="list-style-type: none"> Reducir asimetrías de información. Reducir costos de transacción. 		

<p>Anexo 2: 26, 41 BIS, 42, 42 BIS, 42 TER, 42 QUÁTER, 42 QUINQUIES, 42 SEXIES, 44 y 54.</p> <p>Anexo 3: 5 BIS, 16, 16 BIS, 16 TER, 16 QUÁTER, 16 QUINQUIES, 16 SEXIES, 17, 18, 19, 20, 21, 22 BIS, 30, 31 y 35.</p>	
<p>Contexto:</p> <p>La información es un elemento indispensable para el buen funcionamiento de un mercado; entre más información esté disponible entre oferentes y demandantes, mejores decisiones de intercambio resultarán entre los agentes económicos. En el caso de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que deseen ofertar servicios al usuario final, es necesario conocer con la mayor certeza posible los insumos disponibles y tener un medio eficiente para realizar solicitudes y dar seguimiento a la prestación de los servicios, entre otros elementos. En el caso del regulador, este también requiere acceso a información relativa a la prestación tanto de servicios minoristas como mayoristas para la mejor toma de decisiones.</p> <p>Resumen de las medidas impuestas:</p> <p>El Instituto impuso medidas al AEPT referentes a poner a disposición del Instituto y de los CS un SEG, con información relativa a su red y como medio para solicitar los servicios mayoristas y dar seguimiento a su provisión, normativas y criterios técnicos, así como asociadas con información de planes comerciales, tráficos y líneas, la información relativa a sus instalaciones y criterios técnicos para el acceso a la infraestructura, entre otras.</p> <p>A través de la Primera Resolución Bienal de Telecomunicaciones se hicieron adecuaciones relacionadas con información y características de operación del SEG (por ej., mapas de cobertura, tipo y calidad de la información, notificaciones y alta de inventarios), entre otras.</p> <p>En la Segunda Resolución Bienal de Telecomunicaciones se realizaron diversas modificaciones a fin de fortalecer las funciones del SEG como instrumento de comunicación para la provisión de servicios mayoristas y consulta de información y con ello, por un lado, dotar de información oportuna a los operadores y, por otro, proporcionar más herramientas a las unidades del Instituto para el desarrollo de sus funciones regulatorias, de supervisión y verificación.</p>	
<p>¿Cuáles son sus consideraciones respecto al impacto que ha tenido la regulación asimétrica al AEPT relacionada con el acceso a información?</p>	
<p>¿Cuáles son sus consideraciones respecto al diseño de las medidas relacionadas con el acceso a información y su idoneidad para alcanzar los objetivos por los que se plantearon?</p>	

Favor de indicar la(s) propuesta(s) específica(s) para la supresión, modificación o adición de las medidas relacionadas con el acceso a información.	
[Indique medida]	[Señale la propuesta]
[Indique medida]	[Señale la propuesta]
Medidas referentes a Conductas y No Discriminación Anexo 2: 35, 66 y 67. Anexo 3: 7, 27, 29, 32, 48, 49 y 50.	Objetivos generales: <ul style="list-style-type: none"> • Remediar y prevenir condiciones y conductas con efectos que no favorezcan la competencia y libre concurrencia. • Promover el acceso eficiente a servicios mayoristas.
Contexto: <p>Con la finalidad de prevenir el desplazamiento indebido de los competidores, resulta conveniente establecer medidas que mitiguen que un operador incurra en prácticas anticompetitivas. Asimismo, cuando un operador verticalmente integrado está obligado a poner a disposición de terceros insumos no replicables con los que cuenta, resulta primordial velar porque estos se provean en términos no discriminatorios, es decir, bajo los mismos términos, procesos, sistemas y condiciones económicas, entre otros.</p>	
Resumen de medidas impuestas: <p>El Instituto impuso medidas al AEPT referentes a la provisión de servicios al usuario final en términos que no desplacen indebidamente a la competencia, así como en lo referente a la atención de solicitudes de prestación de servicios mayoristas, haciendo énfasis en el trato no discriminatorio.</p> <p>A través de la Primera Resolución Bienal de Telecomunicaciones se hicieron adecuaciones a efecto de prevenir prácticas anticompetitivas asociadas con el estrechamiento de márgenes y la discriminación, tanto por la vía de precios como por una vía distinta (por ej., técnica), mediante la incorporación de obligaciones de equivalencia de insumos y replicabilidad económica y técnica de las ofertas minoristas.</p> <p>En la Segunda Resolución Bienal de Telecomunicaciones se estableció que, en la provisión de servicios mayoristas, el AEPT deberá entregar al Instituto los contratos que haya firmado con empresas de su grupo para la provisión de servicios mayoristas regulados con el fin de revisar si hay mejores términos y condiciones que deban incorporarse a las ofertas de referencia, o bien, que puedan solicitarse bajo el principio de no discriminación. Además, se estableció que el AEPT deberá notificar a los operadores, vía el SEG, cuando haya firmado nuevos convenios para la prestación de los servicios.</p>	
¿Cuáles son sus consideraciones respecto al impacto que ha tenido la regulación asimétrica al AEPT referente a Conductas y No Discriminación?	

¿Cuáles son sus consideraciones respecto al diseño de las medidas referentes a Conductas y No Discriminación y su idoneidad para alcanzar los objetivos por los que se plantearon?	
Favor de indicar la(s) propuesta(s) específica(s) para la supresión, modificación o adición de las medidas referentes a Conductas y No Discriminación.	
[Indique medida]	[Señale la propuesta]
[Indique medida]	[Señale la propuesta]

VI. Comentarios, opiniones y aportaciones únicamente sobre medidas que no se encuentren en los grupos anteriores	
Anexo 1	
3, 56, 68, 69, 70, 71, 72, 76 y 79	
Medida	Comentario
[Indique número]	
[Indique número]	
Liste los documentos asociados a los comentarios manifestados:	[Indique nombre, sección y páginas del documento]
Anexo 2	
3, 55, 56, 57, 58, 59, 63, 65 y 70	
Medida	Comentario
[Indique número]	
[Indique número]	
Liste los documentos asociados a los comentarios manifestados:	[Indique nombre, sección y páginas del documento]
Anexo 3	
3, 22, 23, 24, 40, 44, 45, 46 y 47	
Medida	Comentario
[Indique número]	
[Indique número]	
Liste los documentos asociados a los comentarios manifestados:	[Indique nombre, sección y páginas del documento]

Nota: Favor de añadir cuantas filas considere necesarias indicando el número de medida de conformidad con el anexo al que refiere el comentario	

VII. Comentarios, opiniones y aportaciones generales de la persona participante sobre el asunto en consulta pública

Se adjunta documento de respuesta a la Consulta Pública de Integración sobre el impacto en términos de competencia de las medidas impuestas al agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones, por parte de Pegaso PCS, S.A. de C.V.

Nota: añadir cuantas filas considere necesarias.



Comentarios a la consulta pública
sobre el impacto en términos de
competencia de las medidas
impuestas al Agente Económico
Preponderante en el sector de
telecomunicaciones

Pegaso PCS, S.A. de C.V. (Telefónica)

30 de marzo de 2023

Índice

1.	Introducción.....	3
2.	Resumen Ejecutivo.....	5
3.	El régimen de preponderancia en México a diez años de la Reforma Constitucional19	
	3.1. Dimensiones de la preponderancia en el sector telecomunicaciones mexicano.22	
	3.2. Concentración en los mercados de telecomunicaciones: la reconcentración en el mercado móvil 24	
	3.3. La estrategia de segmentación del mercado móvil del AEPT.....29	
	3.4. Desempeño financiero e inversión de los mercados de telecomunicaciones.....32	
	3.5. Escala mínima de sostenibilidad en el mercado de telecomunicaciones.....37	
	3.6. La problemática de los altos costos del espectro..... 40	
	3.7. Los riesgos para la sostenibilidad financiera de los operadores.....43	
	3.8. El nuevo ciclo inversor en el mercado móvil y los despliegues 5G.....45	
	3.9. El mercado OMV y su impacto en términos de competencia.....46	
	3.10.La regulación de interconexión como mecanismo para la promoción de competencia 49	
	3.11. La portabilidad como mecanismo para fomentar la competencia en el mercado móvil 51	
	3.12. Condiciones de competencia en las contrataciones públicas de servicios de telecomunicaciones.....52	
	3.13. Falta de efectividad de las medidas asimétricas impuestas al AEPT.....58	
4.	Análisis del impacto en términos de competencia de la regulación asimétrica.....61	
	4.1. El servicio mayorista de Usuario Visitante (Roaming Nacional o RAN).....62	
	4.2. Replicabilidad Económica Móvil..... 90	
	4.3. Medidas referentes a usuarios finales: desbloqueo de equipos terminales y separación de contratos.103	
	4.4. Replicabilidad técnica de los servicios móviles 116	
	4.5. Medida referente a los Enlaces Dedicados 118	
	4.6. Indicadores Clave de Desempeño (ICD).....125	
	4.7. Supervisión del Instituto y el enforcement regulatorio 126	
5.	Propuestas de Telefónica.....	135
	5.1. Usuario Visitante.....	135
	5.2. Implementación de mecanismos de compartición de infraestructura activa a través de la modalidad MOCN.....	138
	5.3. Interconexión.....	141
	5.4. Replicabilidad Económica Móvil.....	142
	5.5. Usuarios finales: Desbloqueo de equipos terminales y separación de contratos144	
	5.6. Replicabilidad técnica 147	
	5.7. Contrataciones públicas de servicios telecomunicaciones..... 147	
	5.8. Enlaces Dedicados..... 151	
6.	Conclusiones.....	152

1. Introducción

Agradecemos al Instituto Federal de Telecomunicaciones (“Instituto” o “IFT”) la oportunidad que brinda en esta Consulta Pública de Integración sobre el impacto en términos de competencia de las medidas impuestas al agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones (en lo sucesivo, la “consulta pública”) a efectos que la industria pueda emitir opiniones y formular recomendaciones que puedan contribuir a la labor que tiene encomendada.

En este sentido, Telefónica comprende que la utilización del formato proporcionado por el IFT es la de organizar los comentarios y la información en secciones de grupos de medidas que están asociadas a un tema en común, no obstante lo anterior y a fin de exponer y justificar con mayor profundidad la información y propuestas realizadas, hemos optado por realizar nuestros aportes mediante el presente documento, el cual tiene como punto de partida el análisis de la evolución del régimen de preponderancia derivado de la Reforma Constitucional en materia de telecomunicaciones y competencia económica y su nulo impacto sobre la estructura competitiva en el sector telecomunicaciones mexicano, poniendo especial énfasis en sus efectos en el mercado móvil, con el objeto de proponer al Instituto la modificación y/o adición de medidas asimétricas que coadyuven a la desconcentración del mercado y a una nivelación competitiva en beneficio de los usuarios de servicios de telecomunicaciones.

Con tal propósito, la respuesta de Telefónica a la consulta pública se encuentra estructurada de la siguiente manera:

1. Introducción
2. Resumen ejecutivo
3. Situación de la preponderancia en México. Analizaremos la situación de preponderancia en México y su evolución. Se analiza también la experiencia y práctica internacional comparable a la situación en México.
4. Efectividad de las medidas asimétricas de preponderancia. Expondremos la visión de Telefónica sobre la efectividad que las medidas de preponderancia han tenido hasta la fecha, analizando en detalle las medidas principales, las barreras a la competencia en el sector e identificando los problemas principales que han podido condicionar la efectividad de dichas medidas.
5. Propuesta de nuevo enfoque de medidas asimétricas. Propondremos un nuevo enfoque de medidas de preponderancia para abordar los problemas existentes en el sector de telecomunicaciones.

Desde Telefónica lamentamos que en el último periodo de aplicación de las medidas (2020-2023) no sólo no se haya mejorado la situación de la preponderancia en el sector - que ya en la revisión anterior de 2019 mostraba una tendencia muy preocupante hacia la reconcentración - sino que haya empeorado desde la última revisión, especialmente en el mercado de los servicios móviles. Constatándose así de nuevo:

Una clara falta de efectividad de las medidas, que no llegan a ser efectivas y/o presentan un enorme retraso en su implementación y desarrollo para que apenas puedan tener un impacto en el horizonte de la presente revisión bienal.

Una reconcentración del mercado móvil, que genera una situación de círculo vicioso de sostenibilidad del mercado para los competidores y de entrada y expansión de estos, dadas las economías de escala propias de este mercado, impidiendo mejores precios y servicios para los usuarios finales. Los operadores móviles invierten más que el AEPT, pero no consiguen mover su participación de mercado por la inexistencia de contrapesos efectivos a la preponderancia

Dentro de poco se cumplirán 10 años desde la reforma constitucional y apenas se habrán producido avances en el que debería ser el principal objetivo, asegurar la competencia efectiva y reducir la concentración en el sector telecomunicaciones. En efecto, el paso del tiempo y el fracaso de las sucesivas revisiones bienales no han hecho más que demostrar su ineficiencia en términos de competencia en tanto la situación de preponderancia en el sector en su conjunto se ha venido manteniendo durante todos estos años, e incluso ha empeorado coadyuvando a la reconcentración de algunos mercados, especialmente, en el móvil.

La falta de una visión clara e integral por parte del Instituto al momento de diseñar y velar por el cumplimiento regulatorio de las medidas asimétricas han derivado en que, en la actualidad y prospectivamente dentro del próximo horizonte de revisión, no se pueda avizorar ninguna reducción de la concentración del AEPT, especialmente en el mercado de los servicios móviles, conforme será desarrollado a lo largo del presente documento.

En efecto, el sector telecomunicaciones mexicano ha experimentado hechos excepcionales que deben ser especialmente considerados por el Instituto como indicadores de tal falta de efectividad de las medidas asimétricas en términos de competencia, como, por ejemplo, el acuerdo de compartición de última milla entre Telefónica y AT&T y las devoluciones de espectro realizadas en los últimos años. Ello, además de las tendencias de reconcentración del mercado y la imposibilidad por parte de los operadores alternativos de alcanzar una escala mínima de sostenibilidad en el largo plazo, son indicadores alarmantes de la situación de concentración y de la escasa posibilidad que tienen los operadores existentes de expandir su base de clientes o de nuevos operadores para ingresar al mercado y competir en igualdad de condiciones.

Desafortunadamente, esta problemática se verá agravada en el futuro, si el Instituto no adopta cambios radicales que eviten que esta situación de preponderancia se perpetue en el tiempo y las fallas competitivas se vean aún más acentuadas. No cabe duda de que el rol del Instituto en estos momentos es crucial para poner freno a esta preocupante situación que viene experimentando el mercado de telecomunicaciones mexicano desde hace más de una década y que lo convierte en unos de los mercados de telecomunicaciones con mayores índices de concentración a nivel mundial y de peor posicionamiento en la comparativa internacional en esta materia.

2. Resumen Ejecutivo

La Reforma Constitucional en materia de Telecomunicaciones y Competencia Económica, tuvo como uno de sus principales objetivos la creación de un mercado con menores índices de concentración el en cual se pudiese consolidar una competencia efectiva, priorizando al usuario y atrayendo mayor inversión en infraestructura. Sin embargo, a casi diez (10) años de su implementación, dichos objetivos no han sido cumplidos de manera eficaz en tanto los mercados móviles y fijos continúan manifestando evidentes barreras a la competencia que impiden un desarrollo competitivo efectivo y la mejora de las infraestructuras e inversiones, afectando al bienestar actual y futuro de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

En efecto, la preponderancia se encuentra estancada, por encima del 57% desde hace varios años, e incluso, si se excluyera el mercado de la TV restringida donde el grupo América Móvil (el AEPT) no tiene permitido operar, su participación sería entorno al 63%, por lo que puede afirmarse que no existe ninguna mejora sustancial en la evolución de la preponderancia en el conjunto del sector de las telecomunicaciones. Cabe señalar que las pequeñas variaciones a la baja en la preponderancia en el último año se deben, en exclusiva, a la reducción de la concentración en los mercados fijos, medido por número de clientes.

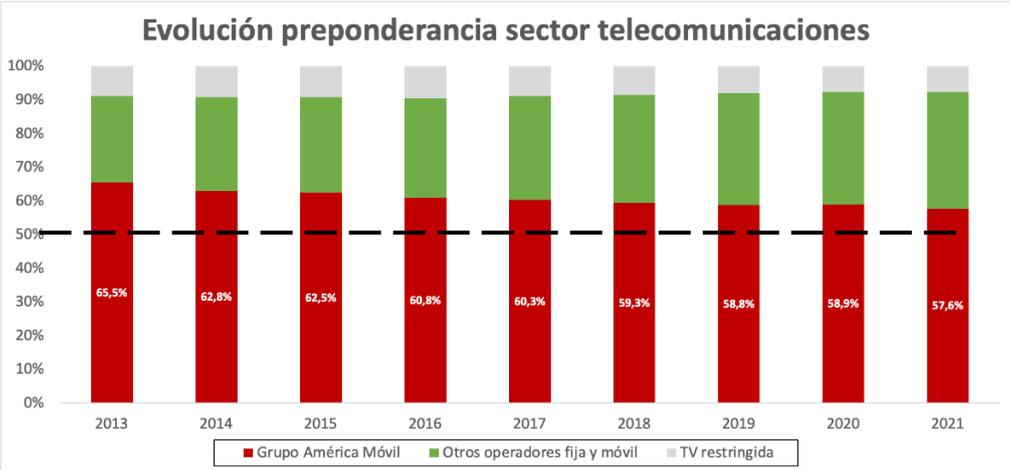


Figura 1. Evolución de la preponderancia en México (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT hasta cierre de 2021 con la información disponible al 01/2023 por clientes)

Asimismo, es preciso indicar que esta perspectiva negativa de la evolución de la preponderancia en el sector telecomunicaciones se debe principalmente a la alta concentración del mercado móvil, en tanto el desempeño de dicho mercado tiene un peso relativo muy elevado en el mercado de las telecomunicaciones en su conjunto.

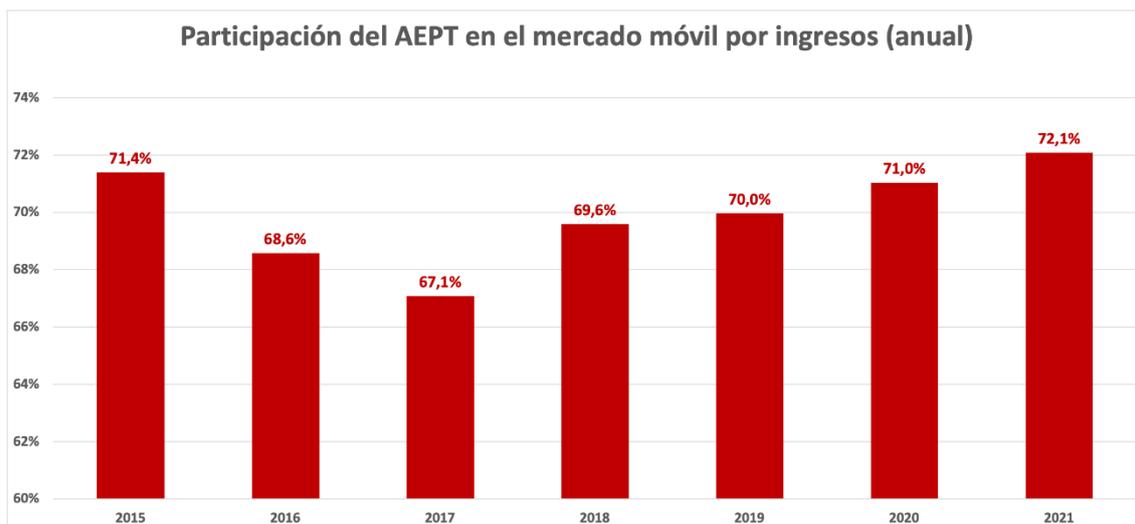


Figura 2. Fuente: Elaboración propia a partir del BIT

Es bien sabido que México cuenta con uno de los mercados móviles más concentrados a nivel mundial, el más alto en todo el continente americano, manteniendo no sólo los elevados niveles de concentración que se tenían antes de la aplicación de las medidas asimétricas de preponderancia, sino que incluso, desde el año 2017, estaría experimentando un proceso de reconcentración. Así, al analizar el índice Herfindahl- Hirschmann (IHH) de la variable de ingresos, podemos advertir que éste ha venido subiendo progresivamente desde el primer trimestre de 2017 hasta situarse por encima de los 5,500 puntos a finales de 2021, situándose muy por encima del valor de 2,500 que constituye el parámetro bajo el cual se definen los mercados altamente concentrados. Además, cabe señalar que con datos a finales de 2021 el AEPT posee una cuota del 72% en términos de ingresos en el mercado móvil mexicano.

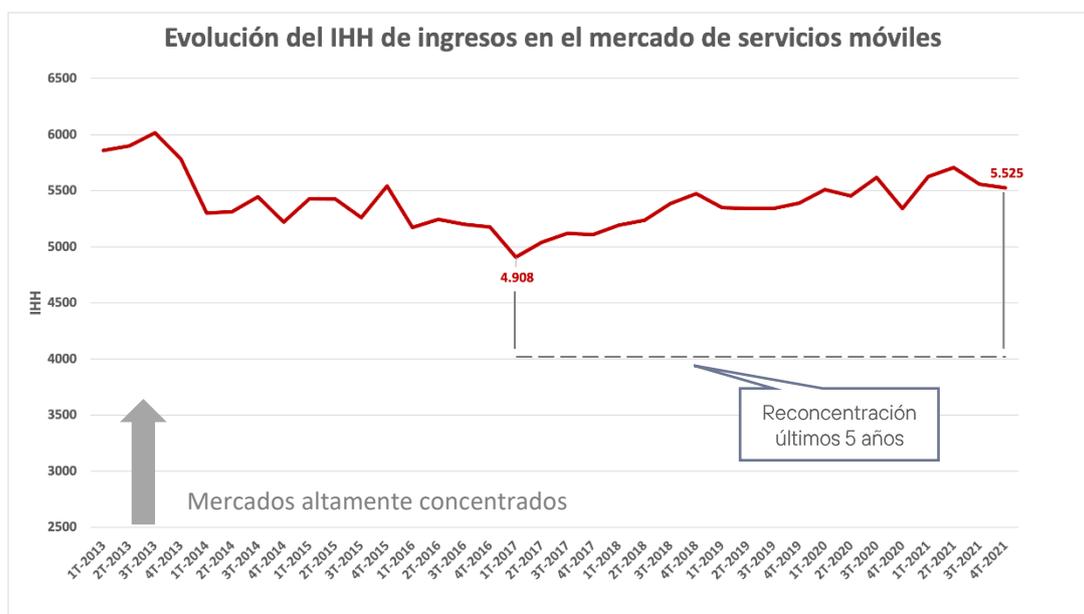


Figura 3. Evolución del índice IHH por ingresos móvil trimestral (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT con datos al 01/2023)

Una variable relevante para analizar el mercado móvil en México son los ingresos que tienen los diferentes operadores. En cuanto a los ingresos de los operadores, los clientes del AEPT son clientes

de mayores ingresos en comparación con el nivel promedio del mercado, a pesar de que tienen unos valores similares de consumo de servicios de voz y datos en comparación con los clientes del resto de operadores. En este sentido, el ARPU mensual del AEPT es \$30 superior al del mercado en su conjunto con datos a fin de 2021.

Esta diferencia en el ARPU nos indica que los clientes del AEPT enfrentan mayores costos de cambio que aquellos clientes que pertenecen a otros operadores, derivados de la propia situación de preponderancia del AEPT. Contar con una mayor cobertura o enfrentar mayores economías de alcance y escala frente a sus competidores condicionan o incrementan los costos de cambio de los clientes del AEPT hacia otros operadores.

En el presente documento también se profundizará en la idea de que unos precios bajos no son el único indicador para presumir sobre las condiciones de competencia en el mercado; en ese sentido, consideramos que debe analizarse el efecto que las tendencias de precios tienen en las cuentas de resultados tanto del AEPT como de sus competidores, pues es probable que debido a las propias economías de alcance y de escala del sector éstos últimos pueden enfrentar mayores costos y dificultades para competir si los precios se reducen en una magnitud importante.

En el terreno financiero, también es crucial analizar como los competidores del AEPT en el mercado móvil invierten más que éste- casi 3 veces más como porcentaje de sus ingresos - tanto en términos absolutos como en términos relativos. Esta idea colisiona con el hecho de que el AEPT no pierda participación de mercado respecto a los competidores. Es decir, los competidores realizan un esfuerzo inversor en el mercado móvil sin conseguir el retorno esperado ni arrebatar los clientes necesarios para alcanzar la escala mínima de viabilidad y sostenibilidad en el largo plazo. Este es otro síntoma de que el mercado móvil mexicano cuenta con importantes deficiencias en su funcionamiento competitivo.

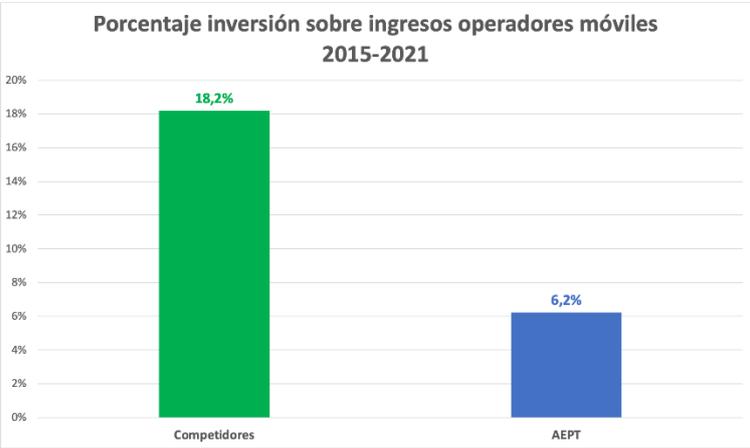


Figura 4. Inversión operadores con relación a ingresos en el mercado móvil - periodo 2015-2021 (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT con datos al 01/2023)

Asimismo, un aspecto que, sin duda, incide en el desempeño financiero de los operadores y la inversión en el mercado de telecomunicaciones es la diferencia en la magnitud de los costos unitarios que asume cada operador derivado de las economías de escala propias de la industria, especialmente en los mercados móviles, donde los operadores enfrentan grandes costos fijos y hundidos para poder competir a alcance nacional.

Adicionalmente, habría que añadir a las ventajas competitivas estructurales en cuanto a costos del AEPT las economías de alcance pues se trata de un operador integrado que utiliza su red multiservicios

para la agregación y transporte nacional, lo cual le permite repartir el costo de dicha parte de la red entre los servicios fijos y móviles, así como aprovechar la red de acceso y agregación fija para la conectividad mediante fibra de las radiobases (backhaul), aspecto crucial en el despliegue del 5G.

La capacidad económica-financiera de los operadores también está relacionada con los altos costos de espectro en México con respecto al contexto internacional. El Instituto ha reconocido que los elevados costos del espectro disminuyen los incentivos de los competidores del AEPT para adquirir o mantener espectro, así como su capacidad de competir en el mercado. Es decir, permiten que el AEPT afiance su preponderancia en el mercado al tener mayor facilidad para diluir estos costos debido a su mayor volumen y estructura general de costos, a diferencia de sus competidores.

Desde una perspectiva global, la sostenibilidad financiera de los competidores al AEPT se encuentra en riesgo debido a los factores que hemos señalado con anterioridad.

El adecuado músculo financiero será más importante en los próximos años debido al nuevo ciclo inversor asociado a 5G. El nivel de inversiones necesario para llevar la fibra hasta las radiobases y para desplegar toda la infraestructura activa móvil es muy elevado. Este nivel de inversión por parte de los competidores al AEPT podría optimizarse si existiese un acceso realmente efectivo y orientado a costos eficientes de las obligaciones actuales del AEPT, cosa que, desafortunadamente, hasta la fecha no se está dando de manera efectiva.

En cuanto a la evolución de los competidores al AEPT, cabe señalar que recientemente ha habido un crecimiento en la participación de los OMVs. En todo caso, la cuota de estos operadores se encuentra aún en valores muy reducidos, alrededor del 4% en el año 2022 medida por ingresos. Los OMVs que han propiciado este aumento en la cuota de estos operadores cuentan con características particulares, como el grupo Walmart, que aprovecha la capilaridad de su red de tiendas minoristas para la venta de conexiones móviles, u otros operadores fijos que comercializan cuádruple play a sus clientes de servicios fijos. Además, estos OMVs utilizan principalmente redes distintas a las del AEPT, por lo que no es la regulación asimétrica o las condiciones de la oferta mayorista la que está permitiendo este crecimiento.

En todo caso, el AEPT no sufre pérdida de participación de mercado (medida por ingresos) ni en las portabilidades. El AEPT sigue teniendo un balance neto positivo de portabilidades incluso en 2022, siendo que la ganancia de los OMVs se correlaciona directamente con la pérdida de participación de los operadores móviles de red no preponderantes.

Finalmente, cabe insistir que las medidas asimétricas de preponderancia no han venido siendo efectivas, tanto por un incorrecto diseño regulatorio, como por su falta de adaptación al grado de concentración existente en el mercado móvil mexicano, así como por la falta de una implementación y supervisión efectiva. En este sentido, es paradójico que el Instituto otorgue flexibilidad regulatoria cuando una oferta regulada no está siendo utilizada en vez de analizar porque esa oferta no está siendo usada por los operadores alternativos y corregirla para su uso adecuado. De acuerdo con la práctica internacional esta flexibilidad es otorgada únicamente cuando se advierte la existencia de un mercado dinámico en el que los operadores con poder de mercado den cumplimiento efectivo a la regulación.

A propósito de ello, la Unidad de Competencia del IFT se ha pronunciado respecto a la efectividad de las medidas asimétricas con motivo de la segunda Resolución bienal, reconociendo el poco impacto que han tenido las ofertas mayoristas reguladas de usuario visitante, OMV y enlaces dedicados en términos de competencia derivados del escaso uso que hacen de éstas los operadores alternativos al AEPT.

Ante esta problemática, resulta necesario que el Instituto defina unos objetivos claros y cuantificables dentro del horizonte de revisión bienal que le permitan actuar proactivamente, así como monitorear los avances de la regulación asimétrica para así cumplir con uno de los objetivos principales que justificaron su creación y el establecimiento del régimen de preponderancia, que es la reducción de la concentración en el sector, en tanto éste objetivo tiene un impacto directo en la mejora del entorno competitivo y en el bienestar de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

Considerando lo previamente expuesto, **desde Telefónica realizamos un análisis del impacto de la regulación asimétrica en términos de competencia, revisando el diseño de las diferentes medidas asimétricas para después resaltar las problemáticas en su aplicación efectiva, y con ello, poder exponer algunas propuestas de mejora:**

A. Usuario Visitante y Compartición de Infraestructura Activa

Este servicio permite a los concesionarios acceder a la red del AEPT allá donde no es rentable desplegar sus propias redes en aras de tener una huella de cobertura similar o igual a la del AEPT para competir en igualdad de condiciones. Tal y como se documenta en la experiencia internacional, cuando un operador ya ha desplegado infraestructura en zonas de bajo retorno de las inversiones, para otro operador sólo resulta viable utilizar mecanismos de compartición con el primero, siempre que los precios sean razonables. En México, el AEPT disfruta de un monopolio natural a nivel geográfico en la mayor parte de las zonas rurales o con baja densidad poblacional, lo que repercute en importantes fallas competitivas. Por ello es necesario una regulación asimétrica que asegure dar acceso efectivo a la red del AEPT al resto de operadores en esas zonas.

En el caso específico de México, más allá de los acuerdos voluntarios entre los operadores distintos al AEPT para en la medida de lo posible mitigar los costos de despliegue y aumentar la cobertura y calidad de los servicios, la compartición de infraestructura de la red del AEPT es una necesidad que requiere de una intervención regulatoria, concretamente por:

- La mayor cobertura del AEPT es uno de los principales factores que explicarían los altos costos de cambio de los clientes. Esta mayor cobertura es fruto de las ventajas iniciales del AEPT y del aprovechamiento de su posición de dominancia, llegando primero a ciertos mercados y, como se ha explicado, por las características socioeconómicas y de densidad de población, cerrando la posibilidad de duplicar la infraestructura para otros operadores. Donde los mecanismos de compartición serían la única posibilidad de llevar competencia, innovación en servicios y mejores precios a dichas poblaciones. Sólo mediante el establecimiento de obligaciones de compartición de la infraestructura es posible llevar servicios móviles a dichas zonas con el objetivo de estimular la competencia en el sector y mejorar el bienestar general de los consumidores.
- De cara a la llegada del 5G, el AEPT presenta tres ventajas principales para el despliegue de esta nueva tecnología frente a sus competidores.
 - i) la ventaja en términos relativos en el impacto de los costos del espectro en su estructura de costos, lo que de nuevo le otorga una ventaja competitiva para el despliegue de estas nuevas redes, pudiendo optar a más espectro, desplegar más rápidamente que sus competidores y obtener un mayor retorno de dichas inversiones, acaparando este nuevo mercado y tecnología y un círculo vicioso de preponderancia y apalancamiento en la misma.

- ii) dado que el AEPT es un operador integrado fijo-móvil, tiene una ventaja en términos absolutos para el despliegue de las nuevas redes 5G, donde la densificación de la red es uno de los requisitos principales para los nuevos casos de negocio y que requieren de una red de backhaul (fibra hasta la antena y red de agregación) para poder obtener el máximo rendimiento y requerimientos de estos casos de negocio y las altas prestaciones demandadas por dicha tecnología. La gran capilaridad de la red fija del AEPT y sus grandes economías de alcance, que le permiten compartir y repartir los costos de su red fija entre los servicios fijos y los servicios móviles, le otorgan una ventaja que los competidores sólo móviles no pueden replicar o, de hacerlo, sería a unos costos extraordinarios que no harían rentable el despliegue en una parte significativa del territorio.
- iii) el AEPT, para los nuevos despliegues 5G, se apalancaría en su red existente de sitios y cobertura de las tecnologías legacy (3G y 4G), que como hemos indicado, es superior a la de sus competidores, para desarrollar su nuevo despliegue de 5G, apalancándose así en una ventaja en infraestructura que ya disfruta para extenderla a las nuevas tecnologías, y que los competidores, por todas las razones expuestas, no pueden replicar en determinadas zonas por la imposibilidad de duplicación de las infraestructuras.

Por todo ello, si se quiere reducir la brecha en el acceso, que en México como es bien sabido se logrará principalmente mediante las redes móviles, es fundamental una obligación efectiva de compartición de la infraestructura activa, con tarifas de acceso razonables, especialmente con la llegada del 5G. Piense el Instituto que con la llegada del 5G y el crecimiento exponencial del tráfico que ello provocará, es muy posible que al menos temporalmente y mientras despliegan sus propias infraestructuras, los competidores necesiten un acceso sin barreras e intensivo de la red del AEPT y necesiten cursar una gran cantidad de tráfico mediante los servicios mayoristas de éste, por lo que es fundamental la implicación del Instituto y el aseguramiento de unas condiciones de acceso efectivas. De lo contrario, volverá a suceder lo que viene sucediendo en México desde hace tiempo, que es que las ventajas competitivas del AEPT serán de nuevo aprovechadas por éste para apalancarse en su posición de preponderancia e insumos esenciales en los mercados ya existentes para extenderla a los nuevos mercados y despliegues de nuevas tecnologías, y de nuevo, obtener una posición de muy alta concentración cuasi monopolística, que conllevará graves fallas competitivas y desplazamiento de los competidores, que podrán verse forzados a desistir de sus nuevas inversiones e incluso valorar la permanencia en el mercado, que irá en detrimento de los consumidores, el desarrollo de las redes y un entorno competitivo saludable que fomente mejores precios y servicios y permita el cierre de la brecha en el acceso, al menos al nivel que le correspondería a México por sus indicadores generales económicos y su peso dentro de los países de la OCDE.

En el documento analizamos la experiencia internacional en diferentes países de América Latina y el Caribe - LATAM en la regulación del Roaming, mostrando que (i) la obligación de provisión de RAN ha sido impuesta no sólo a aquellos operadores con poder sustancial en los mercados móviles de forma asimétrica, sino que también ha sido aplicada, en la mayoría de los países, como una obligación simétrica para todos los operadores móviles (Colombia, Ecuador y Chile); (ii) el establecimiento de un período determinado para los acuerdos de RAN ha sido diseñado por los países de la región para el supuesto en el cual el acceso se da a los nuevos entrantes a nivel nacional pero sin considerar que éste plazo deba ser aplicable a los operadores establecidos para zonas geográficas que son económica y financieramente inviables en cuanto a inversión en infraestructura; (iii) a diferencia de lo que sucede en México, los otros reguladores latinoamericanos han delimitado adecuadamente aquellas áreas geográficas sujetas a la obligación de RAN, y no a instancias del sujeto obligado o (iv), a diferencia del

caso mexicano, los reguladores o bien determinan un modelo orientado a costos para fijar las tarifas de RAN, o bien otorgan cierta libertad a las partes para fijar las condiciones económicas siempre bajo un modelo de negociación supervisada.

El principal problema de todos los existentes en México de la medida regulatoria referida al Roaming es la duración temporal de 5 años. El hecho de que en México la duración de los acuerdos de RAN se haya limitado a 5 años, conlleva a que los operadores autolimiten su alcance y uso ya que, si optan por seguir haciendo uso del servicio más allá de ese periodo, quedan fuera de la cobertura regulatoria y a merced de la discrecionalidad del AEPT en cuanto a las condiciones comerciales que quiera imponer.

La limitación en temporalidad de 5 años en la obligatoriedad en la prestación de servicios de usuario visitante del agente económico preponderante en México, es una medida que buscaba fomentar la competencia y promover la inversión en infraestructura de telecomunicaciones, no obstante lo anterior, en el caso mexicano y conforme se expone a lo largo del presente documento, el plazo que determinó el Instituto no ha sido suficiente, además de tener un impacto negativo en la competencia pues en la práctica representa una condicionante y barrera de uso para los competidores en el mercado. Lo cual dado las condiciones del mercado mexicano resulta en un gasto prohibitivamente alto y no rentable, especialmente en zonas con menor densidad poblacional o en zonas sin redes alternativas.

Por lo anterior y en concordancia con la experiencia internacional, resulta indispensable modificar el plazo para que la obligación de prestar el servicio de usuario visitante sea obligatoria para el AEP en tanto éste mantenga dicho carácter; pues para competir es fundamental tener una huella de cobertura equivalente a la del dominante dado que no resulta viable desplegar redes en zonas con poca densidad poblacional y difícil retorno de inversión siendo que en dichos sitios existe presencia de un operador que acapara el tráfico existente. Así, **el servicio de usuario visitante debe mantenerse en tanto exista preponderancia o haya zonas sin redes alternativas para proveer un servicio o tecnología en específico.**

De otro lado, respecto a la no inclusión del servicio de Usuario Visitante en la prueba de replicabilidad económica también sostenemos que es un fallo de diseño que deja en clara desventaja competitiva a los operadores alternativos para competir en las zonas de uso del servicio. Con relación a este aspecto, la Unidad de Competencia Económica del Instituto, en el marco de la revisión bienal de las medidas de preponderancia 2020, expresó que las tarifas mayoristas del servicio de Usuario Visitante no permitían replicar las tarifas minoristas del AEPT. Además, el AEPT no viene trasladando a sus tarifas mayoristas las economías de escala y las fuertes reducciones en los costos unitarios de sus servicios fruto del aumento de la demanda y migración agresiva hacia el 4G y 5G, tal como demostraremos en el cuerpo del documento.

Un problema relativo a la implementación del servicio de Usuario Visitante es la no adecuación de las zonas afectadas a unos tamaños razonables que eviten en la medida de lo posible los solapes de cobertura. Esto es aprovechado por el AEPT para configurar unas zonas de servicio excesivamente grandes y, en muchas ocasiones, es inflexible en su adecuación.

Adicionalmente, existe una falta de replicabilidad de los servicios de M2M e IoT, que, de manera explícita, se excluyen de la oferta de referencia y quedan al acuerdo voluntario entre las partes. Así, el AEPT provee estos servicios a sus clientes minoristas, pero impide que sus ofertas de referencia permitan esta replicabilidad.

El cuadro siguiente resume gráficamente algunas de las principales condiciones que impactan de manera negativa en el uso efectivo del servicio de usuario visitante, en comparación con el servicio ofrecido por Altan, AT&T o Telefónica.

		  
Flexibilidad zonas de cobertura	 Parcial y a criterio del AEP	 Total, desde nivel de radiobase a zonas extensas mediante MOCN, "seamless handover"
Tecnologías	 No 5G, no MOCN, IoT, M2M sin tarifas reguladas	 5G (AT&T), MOCN, IoT, M2M
Precios	 Tarifas no sostenibles	 Tarifas reducidas y adaptadas para servicios como Internet Fijo Inalámbrico
Trato no discriminatorio	 Regulado pero no verificable No existen ICD que lo permitan	 Mismo trato y SLAs estrictos

Figura 5. Alejamiento de las condiciones de mercado del servicio de Usuario Visitante (Fuente: elaboración propia con datos internos)

Finalmente, comparándose con los casos de otros países como Noruega y Colombia, ambos países tienen unos niveles de uso en términos relativos respecto al tráfico en su red hasta 12 veces más que el AEPT en México al 2021.

En ese sentido, desde Telefónica proponemos una serie de modificaciones para mejorar las condiciones de acceso y uso del servicio de usuario visitante:

- i. Modificar la temporalidad de la obligación para la prestación del servicio en tanto se mantenga la situación de preponderancia del AEPT.
- ii. Se incluya que el AEPT debe atender todos los ajustes de tamaño solicitados por los CS, incluso al nivel de radiobase individual.
- iii. Se incluya como referente el servicio de Usuario Visitante dentro de la prueba de replicabilidad económica.
- iv. Se actualice el modelo de costos del servicio de Usuario Visitante de manera periódica y de forma multianual recurrente por parte del Instituto, tal y como hace para Interconexión; así como que se utilice para la determinación de las tarifas que el AEPT deberá aplicar al servicio.
- v. Los servicios mayoristas regulados de OMV y usuario visitante deben incorporar unas tarifas orientadas a costos para los dispositivos IoT y M2M que permitan la replicabilidad económica de las ofertas minoristas correspondientes del AEPT.

Por otro lado, solicitamos al Instituto que incorpore dentro de las medidas asimétricas el estándar MOCN como nueva modalidad de compartición de infraestructura activa móvil y concretamente:

- i. Que el modelo de costos de Usuario Visitante también incorpore el servicio de compartición activa mediante la tecnología MOCN.
- ii. Que se incluya igualmente dentro de la obligación de replicabilidad económica y en la prueba correspondiente.
- iii. Que el servicio se ofrezca en unas condiciones técnicas similares a las del mercado, además de económicas. Esto es, MOCN bajo la red 3G, 4G y 5G, flexibilidad en el punto de entrega de la

jerarquía de la red, llegando al nivel de radiobase individual, trato no discriminatorio o inclusión de dispositivos IoT y M2M.

El Instituto debe valorar que, ya sea mediante la obligación de Usuario Visitante, o mediante una nueva obligación de compartición de infraestructura **activa** mediante el estándar MOCN, o ambas; para que los competidores del AEPT se puedan mantener en el mercado de manera sostenible compitiendo con el AEPT en un terreno nivelado, ayudar a cerrar la brecha en el acceso, mejorar los precios a los usuarios y, en general, permitir un nivel de competencia sano que ayude a mejorar el bienestar de los consumidores, es fundamental que el Instituto intervenga de manera rigurosa con unas obligaciones efectivas de acceso a ambos servicios mayoristas a unas tarifas razonables que permitan la replicabilidad.

B. Interconexión

Por otra parte, respecto a los servicios mayoristas, un tema que afecta a la competencia del mercado móvil son los cargos de interconexión. La brecha entre los cargos por interconexión se ha venido reduciendo mientras la participación del AEPT en el mercado móvil se ha incrementado. En este sentido esta reducción de la asimetría debería ser revertida por el Instituto con aras a mejorar la situación competitiva de los competidores al AEPT.

Desde Telefónica solicitamos al Instituto que mantenga una asimetría en consonancia con el mantenimiento e incluso reconcentración del mercado, de tal suerte que se asegure una asimetría, por lo menos, en el nivel actual.

C. Replicabilidad económica móvil

El principal problema de diseño de esta medida es que el nivel de agregación de la prueba de replicabilidad económica resulta demasiado alto. Esta se realiza por cartera de clientes y ofertas insignia, pero agregando la totalidad de los ingresos y costos de todos los clientes de cada cartera u oferta. Con este diseño de la medida el AEPT sólo tiene que enfocarse en un subconjunto de sus clientes (retención), o captación de nuevos clientes para neutralizar las iniciativas de sus competidores con ofertas agresivas que no pueden ser replicadas económicamente por estos y que la prueba de replicabilidad económica apenas podrá detectar ya que estas promociones quedan diluidas sobre toda la base de clientes de la oferta, donde buena parte o la mayor parte de los cuales no estará disfrutando de la promoción. Es decir, incluso con el análisis de las ofertas emblemáticas, la prueba actual no detectaría la falta de replicabilidad económica de las promociones específicas que el AEPT concede a los nuevos clientes y las promociones de retención de sus clientes actuales. Esto sólo podría resolverse en un análisis oferta por oferta desde una perspectiva de cliente, considerando el tiempo medio de permanencia y tomando en cuenta las promociones y descuentos más agresivas que estaría aplicando el AEPT a sus clientes.

Por otro lado, que el control de la replicabilidad económica sea sólo *ex post* impide que se pueda vetar o frenar el lanzamiento de alguna oferta del AEPT que no sea replicable.

Desde la perspectiva de un OMV de pequeña escala, se podría pensar que un OMV sólo tendría que replicar el conjunto de ofertas del AEPT para poder competir con tarifas replicables. Sin embargo, los OMV se enfocan en segmentos y grupos nicho, por lo que no pueden estar obligados a replicar todo el conjunto de ofertas del AEPT para ser rentables. Además. En su fase de crecimiento, si el OMV quiere competir con las ofertas agresivas del AEPT para captar o retener clientes, estas promociones tendrían que aplicarse a buena parte o la mayor parte de ellos, por lo que tendrían un impacto mucho mayor en su rentabilidad que la que tiene para el AEPT.

Por lo anterior, desde Telefónica proponemos:

- i. Modificar la metodología para implementar una prueba de replicabilidad económica *ex ante* (previa al lanzamiento) oferta por oferta vinculada al proceso de aprobación de los planes y tarifas del AEPT, incluyendo todos los elementos de la oferta, como servicios añadidos (e.g. plataformas digitales) o terminales móviles considerando las promociones que disfrutarán los clientes.
- ii. Al igual que ya está el de OMV, el servicio de Usuario Visitante debe quedar incluido en la prueba, así como cualquier otro servicio mayorista asimétrico de acceso del AEPT, como el de MOCN de acceso a la infraestructura activa del AEPT que estamos proponiendo.
- iii. La prueba de replicabilidad económica debe incluir servicios y ofertas para grandes empresas y organismos gubernamentales

D. Medidas enfocadas a los usuarios finales

Desbloqueo de equipos terminales

Con el objeto de fomentar la libre elección de los usuarios y eliminar cualquier barrera que restrinja su derecho a la portabilidad móvil, consideramos necesario que el Instituto modifique la regulación asimétrica impuesta al AEPT para establecer la obligación a cargo de dicho agente de entregar los equipos terminales desbloqueados sin importar el esquema de contratación (prepago o pospago), proporcionando el código de desbloqueo o realizando el procedimiento de desbloqueo al momento de su adquisición, a efecto de que puedan ser utilizados en la red de otro operador. En este supuesto, el Instituto deberá modificar el segundo párrafo de la medida Quincuagésima Primera Bis, considerando que el contrato de compraventa del equipo terminal deberá contemplar la obligación del AEPT de proporcionar el equipo desbloqueado. La regulación vigente solo dejaría margen para que el usuario ejerza la portabilidad luego de los seis (6) meses de celebrado el contrato con el AEPT, pues antes de ese plazo, resulta inviable económicamente que el usuario celebre otro contrato de compraventa de equipo terminal y de servicio con otro operador móvil.

Asimismo, la experiencia internacional nos muestra que uno de los elementos que ha contribuido al éxito de la portabilidad móvil en los países de la región se encuentra ligada estrechamente al establecimiento de un marco regulatorio de habilitación de equipos terminales utilizados en redes móviles.

Separación de contratos de servicios y de compraventa de equipo terminal

Con relación a la separación contractual entre servicios móviles y equipos terminales, el Instituto decidió incorporar la medida Quincuagésima Primera Bis, a través de la cual dispuso que cuando el AEPT ofrezca a plazos un equipo terminal, adicional al servicio móvil, deberán firmarse contratos por separado. Así, de acuerdo con el Instituto, dicha medida cumpliría los propósitos de reducir considerablemente los costos de cambio de los usuarios al decidir portarse con independencia del cumplimiento de sus obligaciones contractuales respecto al equipo terminal, favorecer la transparencia de los contratos y mantener la flexibilidad comercial del AEPT en el establecimiento de ofertas empaquetadas.

No obstante, conforme será analizado en el presente documento, la medida no ha tenido mayor impacto – si acaso, en la claridad y transparencia en la facturación hacia los usuarios- pues en la práctica ambos contratos se encuentran vinculados en términos prácticos y económicos, en tanto los compromisos financieros asumidos por los usuarios a través de ambos contratos se mantienen

vinculados entre sí, perjudicando con ello la libre elección del usuario y la portabilidad hacia otros operadores. En efecto, se advierte que la amplia flexibilidad comercial otorgada al AEPT en el establecimiento de sus ofertas comerciales ha conllevado a que éste otorgue los descuentos, promociones y/o bonificaciones sobre los equipos terminales que se encuentran supeditados a su decisión de permanecer con el AEPT o no portarse hacia otros operadores, situación que supone una barrera adicional de salida para el usuario pues incrementa los costos a ser asumidos por cambiar de operador.

A propósito de ello, se analizará, en la sección referida a replicabilidad móvil, que los descuentos otorgados en la venta de terminales, se realizan incluso por debajo de su costo de adquisición, esto es, el AEPT no solo otorga descuentos iniciales sobre la venta de equipos para incentivar la contratación empaquetada de sus servicios, sino que, luego de llevada a cabo dicha contratación, se otorga un subsidio total sobre el remanente del precio del equipo o la condonación de dicho pago supeditado a que el usuario permanezca con el AEPT durante el plazo de permanencia estipulado en el contrato de servicios.

En este sentido, con la finalidad de lograr una verdadera efectividad de la medida de separación contractual, desde Telefónica proponemos la inclusión de una medida que tenga por objeto prohibir que el AEPT condicione el ofrecimiento de descuentos sobre la venta de equipos terminales a la permanencia del usuario, a efectos de proteger el derecho a la libre elección del usuario y evitar que se genere un efecto de desplazamiento de la competencia. Para ello, proponemos que el Instituto considere prohibir el ofrecimiento de pueda desplegar descuentos, promociones y/o beneficios cruzados entre la venta de sus equipos terminales y la comercialización de sus servicios. Por ejemplo Cabe señalar que, la instrumentación de esta medida implica que el preponderante podrá seguir bonificando, si así lo desea, el cargo mensual del equipo bajo algún criterio comercial que establezca para la propia venta de sus equipos, por lo cual se garantizará la competencia en el mercado de venta de equipos y en el mercado de servicios móviles pospago, respectivamente. Sin embargo, la medida debería prohibir que éstos pero no podrá descuentos o condicionar el otorgamiento de esta descuentos o bonificaciones sobre el precio del equipo terminal se encuentren supeditados a la permanencia del usuario o al cumplimiento de otro tipo de métricas u objetivos del suscriptor en el marco del contrato de servicios de telecomunicaciones.

De otro lado, considerando que la medida de separación contractual debe buscar promover la portabilidad hacia otros operadores y que se debe garantizar el derecho del usuario no sólo a terminar su relación contractual en cualquier momento sino incluso modificar su propio plan, procurando promover la competencia en el mercado de servicios móviles; el Instituto deberá evaluar la pertinencia de incorporar una prohibición de establecer plazos de permanencia mínima en los contratos de prestación de servicios móviles.

Al respecto, recordemos que el establecimiento de plazos de permanencia mínima en los contratos de servicios constituye una condición comercial que contribuye a la recuperación del subsidio al equipo terminal realizado por el AEPT y al condicionamiento de la decisión de los usuarios, además de perjudicar el proceso de portabilidad, en tanto implica un incremento en los costos de cambio de los usuarios.

Es importante señalar que en la práctica, los plazos de permanencia mínima, establecidos en los contratos de servicios del AEPT, son utilizados como un mecanismo para encubrir subsidios a equipos terminales que condicionan la permanencia de los usuarios y además, condicionar la decisión de los usuarios de elegir a su proveedor de servicios, lo cual constituye una clara estrategia para desplazar a

la competencia en el segmento pospago, tal como se desprende de los resultados de la portabilidad móvil previamente expuestos.

Finalmente, a propósito de estas medidas, se referirá la experiencia colombiana, y el análisis realizado por la CRC al implementar medidas de prohibición de ventas atadas (para evitar subsidios cruzados anticompetitivos que encarezcan el precio de los servicios) y de protección al usuario para garantizar su libertad de decisión al momento de migrarse de plan, portarse hacia otro operador o dar por terminado su contrato, sin que su decisión se encuentre condicionada.

Supervisión y Sanción

Uno de los principales problemas de la falta de efectividad de las medidas asimétricas recae en el propio Instituto y su falta de proactividad para llevar a cabo un ajuste continuo y supervisión estricta del cumplimiento eficaz y eficiente de las medidas que diseña. Esto provoca que no se tenga un claro conocimiento de la efectividad de las medidas dentro del periodo de revisión que termina y no se lleve un control efectivo de la mejora de éstas y de su impacto en la competencia. Es de suma relevancia que el Instituto defina indicadores para determinar si las medidas asimétricas se encuentran mejorando las condiciones de competencia y que midan los efectos en los usuarios finales, las condiciones de concentración y competencia, con plazos determinados para dar seguimiento a la evolución del sector de forma bimestral o trimestral.

En cuanto al *enforcement*, la industria ha venido advirtiendo al Instituto acerca de las diversas dilaciones del AEPT para hacer efectivo el acceso a sus competidores a su infraestructura o el uso de prácticas comerciales como la oferta de tarifas no replicables. Durante el período comprendido entre enero de 2017 a septiembre de 2022, diversos agentes económicos presentaron un aproximado de 63 de denuncias contra el AEPT por diversos incumplimientos de las medidas asimétricas, de las cuales casi el 67% fueron archivadas, en la gran mayoría de casos, sin que se emita una resolución que fundamente dicha decisión. Es sorprendente que el Instituto haya logrado comprobar la existencia de una sola infracción y sancionar únicamente un caso, en particular, nos referimos a la sanción a Telnor en el año 2020 por no poner a disposición parte de la información relativa a los postes y pozos que forman parte de la infraestructura que está obligado a compartir con sus competidores.

A propósito de ello, nos referiremos a la reciente decisión del Instituto de no aplicar una multa a Telmex por los mismos hechos previamente citados, expresando nuestra preocupación por la evidente falta de diligencia de la Dirección General de Supervisión y Verificación de Regulación Asimétrica – DGSVRA al incurrir en vicios procedimentales trascendentales durante el trámite de un procedimiento sancionador que ha durado casi cinco (5) años y que ha derivado en que el Pleno del Instituto no pueda aplicar una sanción al investigado al haberse vulnerado las garantías mínimas del debido procedimiento. Es muy importante contextualizar la importancia del citado procedimiento sancionador pues no sólo implicaba la imposición de una cuantiosa multa a Telmex, sino que tenía por objeto disuadir una conducta ilícita que vendría realizando cuando menos, desde el año 2017. Además, resulta importante mencionar que diversas denuncias presentadas, incluso algunas de ellas por Telefónica, se han dejado de investigar e integrar ante la determinación de la Dirección General de Supervisión y Verificación de Regulación Asimétrica y la Dirección General de Sanciones las cuales han emitido diversos acuerdos de cierre -algunos de ellos contradictorios entre sí¹-, impidiendo con ello

¹ Acuerdos que constan en los expedientes 3S.16.1-45.012.19 y 3S.16.1-45-006-22 planteados ante Dirección General de Supervisión y Verificación de Regulación Asimétrica

que el Pleno de este Instituto conozca del fondo de los asuntos planteados y pueda adoptar alguna resolución.

Puede apreciarse que el Instituto carece de un enfoque de enforcement adecuado para hacer cumplir la regulación asimétrica toda vez que no ha venido realizando monitoreos estrictos para evaluar el cumplimiento ni tampoco ha diseñado mecanismos para lograr una reducción sostenida en el nivel de infracciones a través de la colaboración con el agente regulado y tampoco ha optado por el enfoque disuasivo de utilizar sanciones como herramienta principal del *enforcement*.

Consideramos fundamental que el Instituto analice e incorpore las propuestas anteriormente expuestas, que se resumen en la siguiente tabla:

Tema	Propuesta
Usuario Visitante	<ul style="list-style-type: none"> • Modificar la temporalidad de la obligación para la prestación del servicio, en tanto el agente económico mantenga su condición de preponderante • Permitir apertura de servicios con el máximo nivel de desagregación, es decir, a nivel de radiobase • Incluir este servicio en la prueba de replicabilidad económica para garantizar que tarifas son replicables • Determinar tarifas a partir de modelo de costos actualizado anualmente
Replicabilidad económica	<ul style="list-style-type: none"> • Modificar metodología para implementar prueba que considere análisis ex ante oferta por oferta, incluyendo además del servicio de OMV, el de Usuario Visitante, terminales móviles, promociones, subsidios (incluidos los de los terminales) y descuentos • Revisar ofertas a grandes empresas y gubernamentales previo a la celebración de los contratos respectivos • Vincular de forma efectiva al proceso de aprobación de los planes y tarifas del AEPT
Compartición de Infraestructura Activa	<ul style="list-style-type: none"> • Incluir MOCN como nuevo estándar técnico de compartición de infraestructura activa • Determinar tarifas orientadas a costos, considerando los distintos puntos de entrega en la jerarquía de la red e incluir dentro de la prueba de replicabilidad económica
Interconexión	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener una asimetría para los operadores móviles no preponderantes con la tarifa del AEPT, que sea, al menos, del nivel actual

Tema	Propuesta
Medidas referentes a los usuarios finales	<ul style="list-style-type: none"> • Obligar al AEPT de entregar los equipos terminales móviles desbloqueados al momento de su adquisición • Garantizar la separación efectiva de los contratos entre servicio y terminal a través de la prohibición al AEPT de sujetar o condicionar los descuentos, promociones y/o bonificaciones que otorgue sobre el equipo terminal al cumplimiento de objetivos o metas en el consumo de servicios de telecomunicaciones • Eliminar los plazos de permanencia establecidos en los contratos de servicios del AEPT para, juntamente con la medida previa, garantizar el derecho a la libre elección del usuario y prohibir el condicionamiento de la contratación hacia los servicios del AEPT

Tabla 1. Resumen de la propuesta de Telefónica

En conclusión, **es preciso señalar que la regulación *ex ante* en México, especialmente en el mercado móvil, no ha generado ningún impacto positivo en el mercado desde su implementación a raíz de la Reforma Constitucional.**

Finalmente, sin perjuicio de lo previamente expuesto, de manera constructiva, esperamos que las propuestas presentadas por Telefónica sean evaluadas a profundidad por el Instituto y que permitan que este se avoque las competencias que le fueran asignadas a raíz de la Reforma Constitucional, adoptando e implementando medidas para revertir la grave situación de concentración que experimenta el mercado de telecomunicaciones mexicano.

3. El régimen de preponderancia en México a diez años de la Reforma Constitucional

La Reforma Constitucional en materia de telecomunicaciones y competencia económica², tuvo como objetivo principal satisfacer las necesidades desatendidas de los usuarios a través del acceso a nuevas tecnologías, en particular la banda ancha, a través del establecimiento de condiciones de competencia y libre concurrencia en los servicios para mejorar las condiciones de acceso de los usuarios en términos de calidad y precio.

En efecto, recordemos que, con anterioridad a la Reforma Constitucional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) había señalado en un Estudio del 2012³ que *“en México, la falta de competencia en telecomunicaciones ha generado mercados ineficientes que imponen costos significativos a la economía mexicana y que inciden de manera negativa en el bienestar de su población”*. La OCDE cuantificaba la pérdida de dichos beneficios en 129,200 millones de dólares (2005-2009), o 1.8% del PIB de México al año.

La Reforma Constitucional y el marco regulatorio adoptado posteriormente, en particular, la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTyR) y la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), diseñaron una serie de cambios estructurales en el sector telecomunicaciones, entre ellos, la creación del Instituto como un órgano público, autónomo e independiente con el objetivo de regular y promover la competencia y el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones y radiodifusión en el ámbito de sus atribuciones.

Derivado de dicha Reforma Constitucional se lograron ciertos avances, aún incipientes en muchos casos, que deben ser puestos en contexto a efectos de determinar el verdadero impacto del proceso de reforma y si éste ha permitido consolidar los objetivos iniciales que planteaba.

A propósito de ello, en un reciente comunicado, el Instituto resaltó como un avance positivo en el sector, el hecho de que México se situase entre los países miembros de la OCDE con mayor crecimiento anual en penetración de Banda Ancha Fija y Móvil, con tasas de cambio de 5.0% y 9.2%, respectivamente, según la OCDE⁴. Así, si bien es un hecho que la penetración se ha incrementado a tasas mucho mayores que otros países debido a los bajísimos niveles de penetración previos existentes en México, la situación es poco alentadora si ponemos en contexto estos valores y los analizamos sobre el total de la población, en donde, según la propia OCDE, México se sitúa en las últimas posiciones en términos de penetración de Banda Ancha Fija y Móvil⁵.

Desde Telefónica consideramos que estas cifras deben ser analizadas cuidadosamente e interpretadas en contexto, pues solo un análisis objetivo de los resultados de las medidas regulatorias adoptadas y

² Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2013. 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. Obtenido de DOF: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013

³ OCDE (2012), Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México, OECD <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166790-es>Página

⁴ Según lo publicado por el Instituto en el citado comunicado, México ocuparía el cuarto lugar entre los países miembros de la OCDE con el mayor crecimiento anual en Banda Ancha Fija y el sexto lugar en Banda Ancha Móvil, con tasas de cambio de penetración muy superiores a la de los países miembros de la OCDE. El comunicado de Prensa del Instituto de fecha 1/03/2023, puede ser consultado en su portal web https://www.ift.org.mx/sites/default/files/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/comunicado20ift_3.pdf

⁵ Las estadísticas publicadas por la OCDE que muestran a México en las últimas posiciones a nivel de países miembros de la OCDE, tanto en penetración de banda ancha fija como en móvil y pueden ser consultadas en su portal web <https://outlook.office.com/mail/inbox/id/AAQkADZmNTI5NTEyLTQ1ZGItdmFmNi05YTg0LTM2ZTU5OTk2Yj11YwAQAHcWx0U%2FME6psvjCbOXBovM%3D>

su verdadero impacto en el mercado puede contribuir a detectar y corregir las actuales fallas en el diseño regulatorio implementado por el Instituto en el marco de la citada Reforma.

En efecto, la Reforma Constitucional buscaba crear un mercado con menores índices de concentración, en el cual se pudiese consolidar una competencia efectiva, priorizando al usuario y atrayendo mayor inversión en infraestructura. Así, por ejemplo, la Reforma Constitucional del sector contemplaba inversiones en Infraestructura del orden de los 700 mil millones de pesos entre 2013 y 2018.⁶

En cumplimiento de dichos encargos constitucionales, el IFT debía determinar la existencia de agentes económicos preponderantes⁷ (AEP) en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, imponiéndoles las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales⁸. Dichas medidas debían permitir la desagregación efectiva de la red local del agente económico preponderante en telecomunicaciones (AEPT), a efectos que los concesionarios de telecomunicaciones puedan acceder, entre otros, a los medios físicos, técnicos y lógicos de conexión entre cualquier punto terminal de la red pública de telecomunicaciones y el punto de acceso a la red local pertenecientes a dicho agente.⁹

A casi 10 años de la implementación de la reforma constitucional, los principales objetivos propuestos no han sido cumplidos de manera efectiva. Con relación a una regulación *ex ante* y principal objetivo de la creación del IFT, podría decirse que únicamente se han llevado a cabo los pasos administrativos necesarios, pero no suficientes para lograr los objetivos que planteó a su creación.

En efecto, los mercados de servicios móviles y fijos todavía manifiestan evidentes barreras a la competencia, algunas de índole estructural, y en el caso de los servicios móviles, la situación de concentración y dominancia, lejos de mejorar, manifiesta fallas competitivas claras y una reconcentración a favor del AEPT. Dicha situación no sólo impide un desarrollo competitivo efectivo y la mejora de las infraestructuras e inversiones, sino que afecta al bienestar actual y futuro de los consumidores y de los servicios de telecomunicaciones, alejándose del grado de desarrollo que se esperaría de la economía mexicana en comparación con otros países de la región.

Esto se puede constatar en los comparativos internacionales de digitalización. El Índice de Desarrollo de la Banda Ancha (IDBA), publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo – BID desde el 2012, tiene como objetivo medir el acceso a banda ancha y tecnologías digitales en América Latina y el Caribe (ALC) a través de una herramienta que permite cuantificar y monitorear la brecha de las economías de los países miembros del BID. El IDBA se compone de cuatro pilares que se calculan de conformidad con variables recopiladas anualmente: i) Políticas Públicas y Visión Estratégica; ii) Regulación Estratégica; iii) Infraestructuras; y iv) Aplicaciones y Capacitación.

⁶ Dicha proyección se encontraba contemplada en el Programa de Inversión en Infraestructura de Transportes y Comunicaciones, consultar: <https://www.gob.mx/sct/prensa/la-reforma-permitira-atraer-inversion-nacional-y-extranjera-peralta-sanchez-4824>

⁷ De acuerdo al artículo octavo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerará como agente económico preponderante, en razón de su participación nacional en la prestación de los servicios de radiodifusión o telecomunicaciones, a cualquiera que cuente, directa o indirectamente, con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, suscriptores, audiencia, por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas, de acuerdo con los datos con que disponga el Instituto

⁸ Artículo octavo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, numeral III.

⁹ Artículo octavo transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, numeral IV.

Ranking	Código	Clúster / País	IDBA
1	BRB	Barbados	5,65
2	CHL	Chile	5,59
3	BRA	Brasil	5,22
4	CRI	Costa Rica	5,13
5	BHS	Bahamas	5,04
6	URY	Uruguay	4,95
7	ARG	Argentina	4,95
8	PAN	Panamá	4,81
9	MEX	México	4,74
10	TTO	Trinidad y Tobago	4,66
11	COL	Colombia	4,58
12	JAM	Jamaica	4,42
13	DOM	República Dominicana	4,36
14	PER	Perú	4,35

Figura 6. El Índice de Desarrollo de la Banda Ancha 2021 (Fuente: BID)¹⁰

Cabe resaltar que después de casi de 10 años de la Reforma de Telecomunicaciones, México se sitúa en un noveno lugar en el IDBA – retrocediendo una posición respecto a la medición del 2020 – y en el undécimo lugar en infraestructuras, por debajo de varios países con menor desarrollo económico. Si comparamos el IDBA del 2012, previo a la Reforma Constitucional contra el actual, veríamos que México ha subido apenas de 4.62 a 4.74, mientras que otros países, han tenido un incremento mucho más importante, destacando el caso de Costa Rica que subió de 4.23 a 5.13 y se ha posicionado como el cuarto país de la región.

En atención a las consideraciones previamente expuestas, este capítulo se encuentra destinado a analizar la evolución del régimen de preponderancia en el sector telecomunicaciones a casi diez (10) años de la Reforma Constitucional, para lo cual se evalúa el desempeño del sector telecomunicaciones, con especial énfasis, en el mercado móvil mexicano, tomando en consideración diferentes tipos de indicadores, entre ellos, los altos índices de concentración, los saldos netos de portabilidad positivos hacia el AEPT, los precios de los servicios móviles, el desenvolvimiento del mercado de operadores móviles virtuales – OMV y el desempeño financiero e inversión de los mercados de telecomunicaciones en su conjunto.

Asimismo, se evaluarán las problemáticas adicionales generadas por la regulación asimétrica actualmente vigente que inciden en el desempeño del mercado móvil - luego de un breve recuento de los hechos más relevantes acontecidos durante el período 2019 a 2022 - como son por ejemplo, los costos de interconexión, los elevados costos de espectro que son fundamentales en el nuevo ciclo inversor de tecnología 5G y las barreras en la asignación de contratos públicos para la prestación de servicios móviles y de telecomunicaciones en su conjunto.

¹⁰ Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/informe-anual-del-indice-de-desarrollo-de-la-banda-ancha-brecha-digital-en-america-latina-y-el>

3.1. Dimensiones de la preponderancia en el sector telecomunicaciones mexicano

En línea de lo que ha venido advirtiendo Telefónica al Instituto desde cuando menos, el año 2009, no existe una mejora sustancial en la reducción de la participación del agente preponderante ni en la concentración en el sector de las telecomunicaciones en su conjunto, tal como se desprende de la siguiente gráfica.

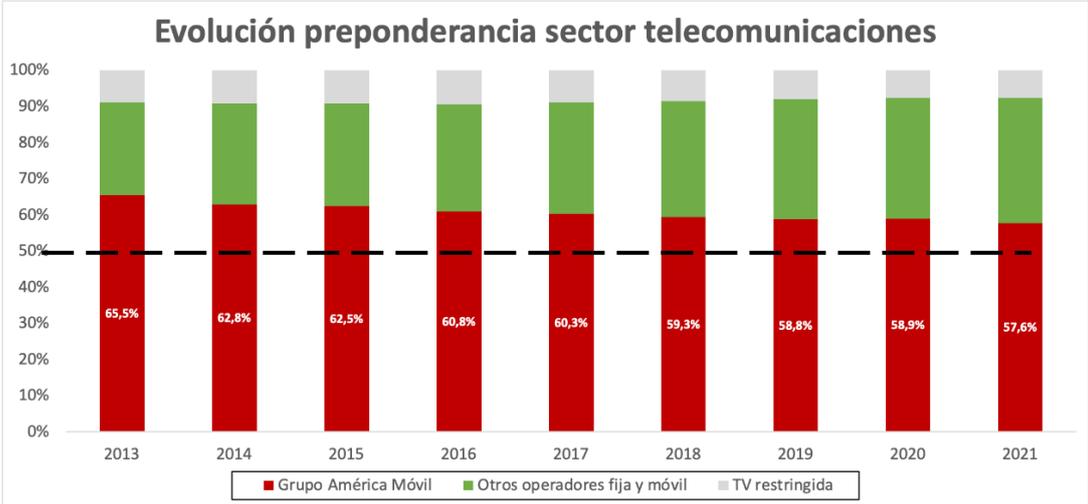


Figura 7. Evolución de la preponderancia en México (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT hasta cierre de 2021 con la información disponible al 12/2022 por clientes)

Al respecto, puede observarse que la participación del preponderante está estancada por encima del 57% desde hace varios años. De hecho, si se excluyera el mercado de la TV restringida, mercado donde el AEPT no tiene permitido operar, su participación sería entorno al 63%. Estos valores tan elevados son los que muestran la preponderancia del grupo América Móvil para el conjunto del sector de las telecomunicaciones.

En la figura siguiente puede observarse la variación anual de la participación del grupo América Móvil desde su designación por el Instituto como AEPT. Aunque dicha reducción tuvo un fuerte impulso al principio de la Reforma Constitucional y la entrada en vigor de la LFTyR, posteriormente ese impulso fue desapareciendo y se constata que en los últimos años su participación ha quedado estancada o con muy pequeñas variaciones anuales. Por ello, si el Instituto no adopta medidas para revertir esta situación, el AEPT seguirá manteniendo su poder de mercado en el tiempo.



Figura 8. Variación de la preponderancia en México (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT a cierre de 2021 con datos al 12/2022)

Sin perjuicio de lo previamente expuesto, es preciso indicar que un análisis agregado como el previamente expuesto, no permite evaluar de forma detallada el distinto comportamiento de cada uno de los mercados que conforman el sector para el periodo 2011-2021, motivo por el cual se propone realizar un análisis que considere el peso relativo de cada mercado para evaluar la preponderancia en el sector de forma agregada.

La siguiente gráfica muestra el peso relativo de cada mercado de telecomunicaciones expresado en áreas circulares (tamaño del área del círculo) así como el nivel de concentración del AEPT en dichos mercados y su evolución anual (expresada en puntos porcentuales) al cierre del 2021.

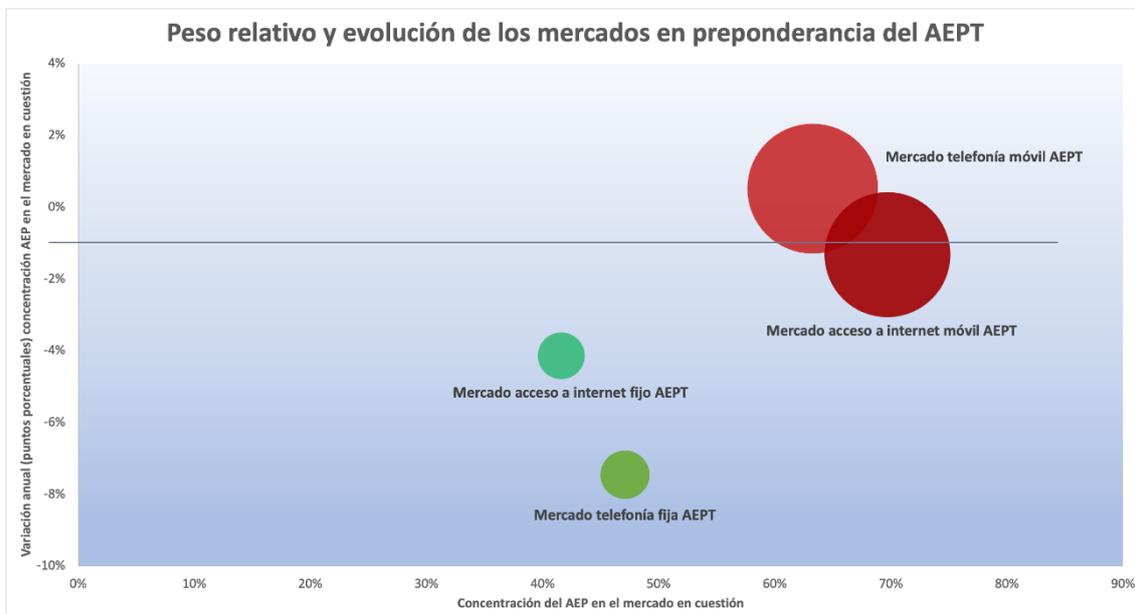


Figura 9. Peso relativo y evolución de los mercados de telecomunicaciones en el análisis de preponderancia (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT a cierre de 2021 con datos al 12/2022)

Como puede observarse, el mantenimiento de la alta participación del preponderante se debe a la muy alta concentración y al peso absoluto y relativo de los mercados móviles en el conjunto del sector

(las áreas circulares en la gráfica representan el tamaño de cada mercado; el eje de ordenadas la variación en la concentración del AEPT; y el eje de abscisas el nivel de concentración del AEPT en dicho mercado). Adicionalmente, las pequeñas variaciones a la baja en su participación en el último año se deben, casi en exclusiva, a la reducción en la concentración de los mercados fijos.

Puede afirmarse, sin riesgo a equivocación, que lo que caracteriza la preponderancia en el sector de las telecomunicaciones y su muy negativa perspectiva es el desempeño de los mercados de servicios móviles, que están muy altamente concentrados, tienen un peso relativo en la preponderancia muy elevado, e incluso se reconcentran (esto se ve mejor mediante el indicador de ingresos, como veremos más adelante).

Con una situación de muy alta concentración de mercado y barreras a la competencia de carácter estructural que pueden facilitar el aprovechamiento de las economías de escala y de alcance por parte del preponderante, el mercado por sí solo difícilmente puede tender hacia una competencia efectiva, por lo que es necesaria una regulación bien diseñada y con aplicación, supervisión, verificación y sanción estricta.

Si el Instituto tiene como principal misión reducir o eliminar la figura de la preponderancia, o al menos pensamos que ese debería ser su principal empeño, es evidente que tiene que poner todo su esfuerzo en reducir la elevada concentración que presenta el mercado de servicios móviles y aplicar una regulación asimétrica rigurosa que tenga este objetivo como principal misión de este regulador. En el caso contrario, la preponderancia sectorial tenderá a perpetuarse.

3.2. Concentración en los mercados de telecomunicaciones: la reconcentración en el mercado móvil

Es bien sabido que México cuenta con uno de los mercados móviles más concentrados del mundo. La evolución de la concentración en el mercado móvil no ha mejorado con la imposición de las medidas asimétricas, sino que, por el contrario, mantiene unos niveles de concentración muy elevados semejantes a los que tenía antes de la aplicación de las medidas asimétricas de preponderancia. Además, conforme se expondrá a continuación, se estaría reconcentrando desde al menos el año 2017 y la tendencia hace pensar en un mercado aún más concentrado a mediano plazo.

A continuación, analizamos la participación del AEPT en el mercado móvil en función a la evolución de sus cuotas de participación por clientes y tráfico; sin embargo, es preciso indicar que si bien dichas variables pueden constituir una vía rápida para determinar su preponderancia y la concentración del mercado, no constituye un indicador adecuado que permita reflejar las economías de escala y alcance del preponderante y su dominancia al momento de actuar con prescindencia de sus competidores y clientes afectando las condiciones de competencia en el mercado.

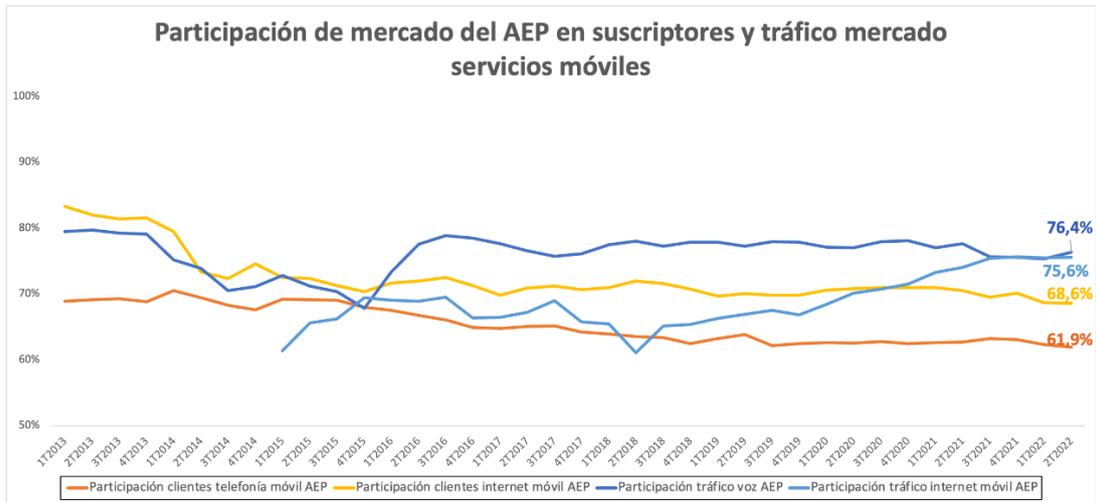


Figura 10. Evolución participaciones por clientes y tráfico AEP (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT a cierre de 2021 con datos al 01/2023)

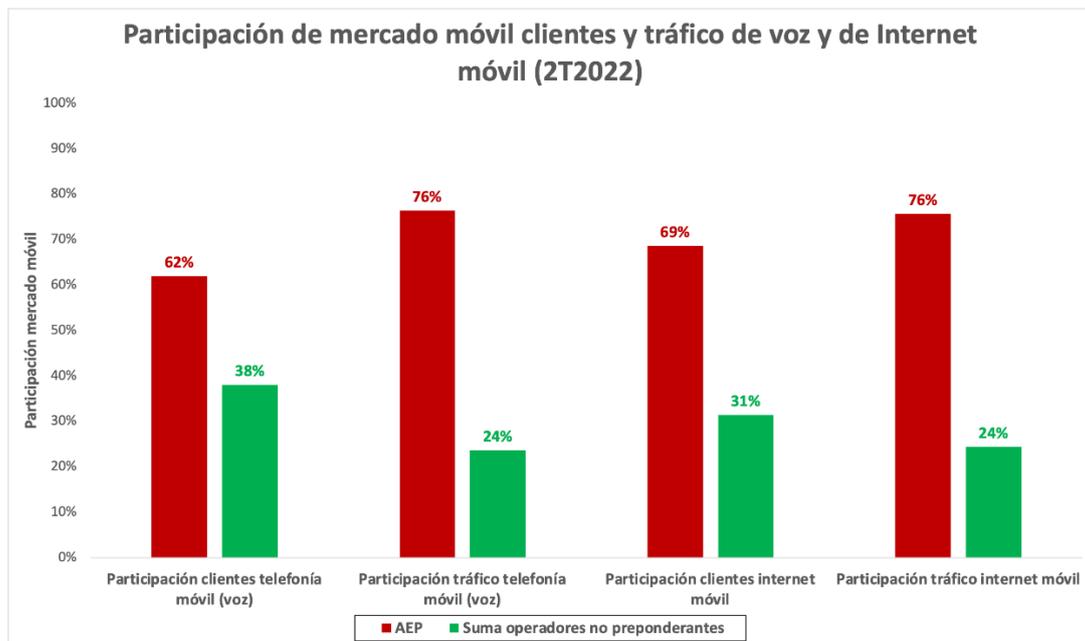


Figura 11. Participación por clientes y tráfico en los mercados de telefonía e internet móviles del AEP (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT con datos al cierre de enero 2023)

En efecto, puede advertirse que la elevada participación por clientes del AEPT queda por debajo de la participación por tráfico, lo cual revela las economías de escala y alcance que el preponderante puede obtener y adicionalmente, el mayor valor (en términos de ingresos o ARPU) de los clientes del AEPT, en cuanto a su disponibilidad de pago, frente a los clientes de sus competidores.

Si bien se observa que, en cuanto a la participación por clientes del AEPT, el mercado móvil se mantiene en unos mismos niveles muy elevados desde hace unos años, su participación por tráfico móvil (minutos de voz y MB de datos) es aún mayor, aspecto que resulta especialmente preocupante desde un punto de vista prospectivo, como veremos en el apartado siguiente al referirnos al *Average Revenue per User* - ARPU.

En línea con lo previamente expuesto, debe tenerse en cuenta que, a diferencia de los indicadores previamente citados, la participación medida en función de los ingresos del AEPT permite homogenizar su participación en el conjunto de los mercados de voz y datos móviles, más aún en un país en el que el 85% de los usuarios de servicios móviles pertenecen al segmento prepago. Además, como fue previamente referido, entre otras ventajas para el análisis de competencia, este indicador permite mostrar la verdadera fortaleza del preponderante en el mercado móvil, así como su capacidad de obtener amplios márgenes de ganancia y contrarrestar los esfuerzos de los competidores para ganar participación de mercado y conseguir una escala mínima de rentabilidad.

Cabe señalar que dicho indicador es utilizado también por los reguladores a nivel internacional, especialmente en mercados móviles que enfrentan altos niveles de concentración, por ejemplo, así lo indica el regulador colombiano CRC en su reciente declaración de dominancia al grupo América Móvil en Colombia¹¹ o el regulador noruego Nkom¹² respecto a la dominancia en el mercado móvil noruego.

En este sentido, en línea con la práctica internacional en materia de competencia¹³, y sobre la base del Índice Herfindahl – Hirschman - IHH, podemos concluir que el mercado móvil en su conjunto se ha reconcentrado en los últimos 5 años.

¹¹ CRC. Resolución CRC 6146. 2021. “Ahora bien, el otro asunto neurálgico, relacionado con la participación de mercado, es el relativo a la forma de determinar la cuota de mercado de la empresa en cuestión. Según el Departamento de Justicia de los Estados Unidos - DOJ, la medida más común para determinar las cuotas de mercado es la de **ingresos**, ya que estos reflejan la capacidad real de las firmas para superar todos los obstáculos necesarios para ofrecer productos en términos y condiciones que sean atractivos para los clientes. No obstante, en casos en los que una unidad de producto de menor valor sea sustituta de una unidad de producto de mayor valor, las participaciones de mercado en términos de ventas (en el caso de comunicaciones, tráfico) es un mejor indicativo del nivel de competencia del mercado analizado que aquellas medidas en términos de ingreso” (énfasis añadido)

¹² Nkom. Julio de 2016. Analysis of the market for access and call origination on public mobile telephone networks. Páginas 88 a 90. “En opinión de Nkom, **las cuotas de mercado medidas por los ingresos proporcionan una mejor imagen de las fortalezas relativas de los proveedores en el mercado móvil que las cuotas de mercado medidas por suscripciones**”.

¹³ OCDE 2017. Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017. Página 121: “**El IHH es una medida comúnmente aceptada de concentración del mercado que se calcula al sumar el cuadrado de las participaciones de mercado de cada empresa en un mercado. El índice varía desde cero hasta 10 000. Los valores más cercanos a cero indican un nivel de competencia casi perfecta, y un índice igual a 10 000 indicaría un monopolio en el mercado. El Departamento de Justicia (DOJ) de Estados Unidos utiliza el IHH para evaluar concentraciones, y considera que un IHH menor que 1 500 representa un mercado competitivo, un IHH entre 1 500 y 2 500 representa un mercado moderadamente concentrado, y un IHH superior a 2 500 sería un mercado altamente concentrado. Como regla general, cuando un caso de fusión incrementa el IHH en más de 200 puntos, es sujeta a escrutinio por parte de la autoridad ante potenciales efectos anticompetitivos en el mercado**” (énfasis añadido)

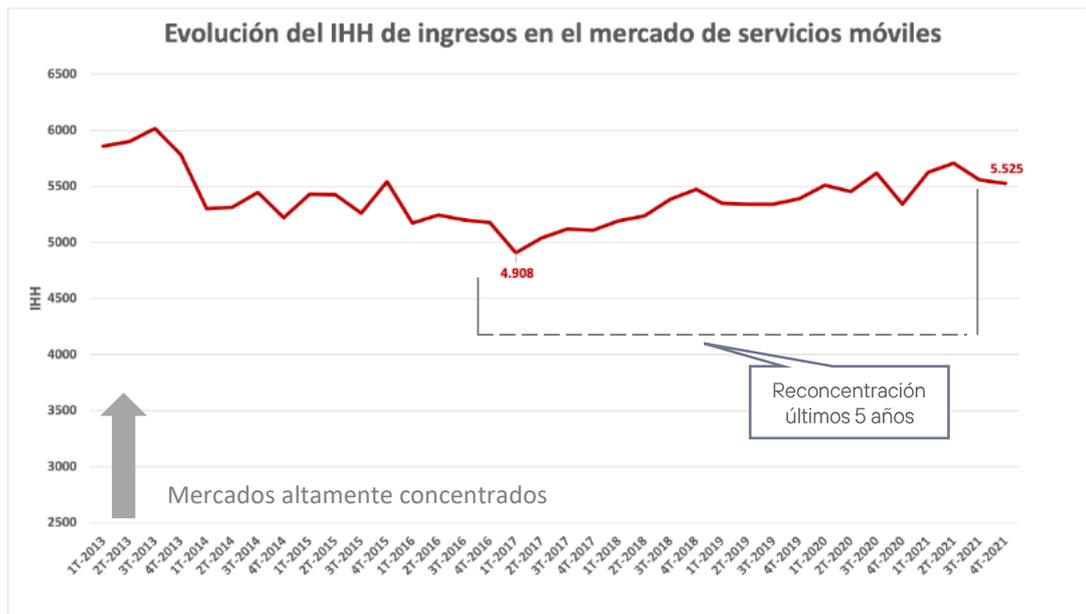


Figura 12. Evolución del índice IHH por ingresos móvil trimestral (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT con datos al 01/2023)

Como puede advertirse, el IHH por ingresos se encuentra por encima de 5,500 puntos al final de 2021, un valor notablemente por encima de los 2,500 puntos que caracterizan a un mercado muy concentrado. Sin perjuicio de ello, lo que sería más preocupante, es que dicho índice habría estado subiendo desde un nivel de menos 5,000 puntos en el primer trimestre de 2017 hasta unos 5,500 puntos para el último trimestre de 2021, según la última información publicada en el BIT por el Instituto.

Ahora bien, si evaluamos los niveles de concentración en el mercado móvil mexicano con relación a comparativas internacionales, podemos observar que México se posiciona como uno de los países con el peor escenario competitivo y los más altos índices de concentración en el mercado móvil a nivel mundial.

La gráfica siguiente muestra el estudio llevado a cabo por Bank of America/Merrill Lynch donde México se situaría entre los mercados móviles más concentrados del mundo y el primero de todo el continente americano.

Chart 27: HHI index in 3Q20 by country

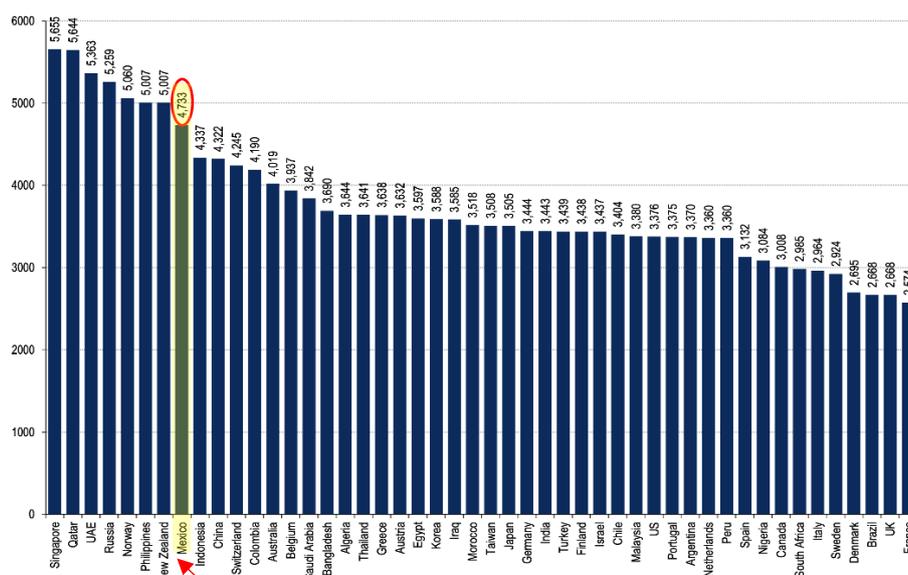


Figura 13. IHH mercado móviles mundiales 2T2020 (Fuente: Merrill Lynch)

Según el análisis, el mercado móvil en México tendría un índice IHH de 4,773 en 2020 (medido por participación por clientes) y sería el sexto país con el mercado móvil más concentrado del mundo, el primero de todo el continente americano. Analizando en más detalle, Qatar y UAE, Nueva Zelanda y Filipinas son mercados con sólo dos operadores y/o donde la concentración es una concentración conjunta donde los operadores presentan repartos de mercado similares. Así, únicamente en los casos de Noruega y México serían mercados altamente concentrados como consecuencia de la muy alta participación de uno solo de los operadores del país¹⁴.

En este sentido, atendiendo al nivel de ingresos del AEPT, es evidente que la reconcentración del mercado móvil se debe exclusivamente al aumento de la participación del AEPT en atención a sus ingresos y no a la concurrencia de otros factores que eventualmente podrían incidir en el incremento del indicador IHH, como podría ser el caso de una fusión entre competidores o la reducción en el número de operadores en el mercado.

En efecto, desde el 2017, el mercado móvil viene experimentado un proceso de reconcentración que lo estaría conduciendo hacia niveles previos a la Reforma Constitucional y que prácticamente se aproximan a los niveles de concentración existentes en mercados con estructuras monopólicas, situación que debería alarmar al Instituto y desencadenar la adopción de acciones más contundentes.

¹⁴ En el caso de Singapur, también existiría una situación de dominancia derivada de la muy alta participación de un solo operador; sin embargo, al tener una organización político-administrativo de ciudad- estado, el funcionamiento de este mercado móvil podría resultar poco representativo para la comparativa internacional.

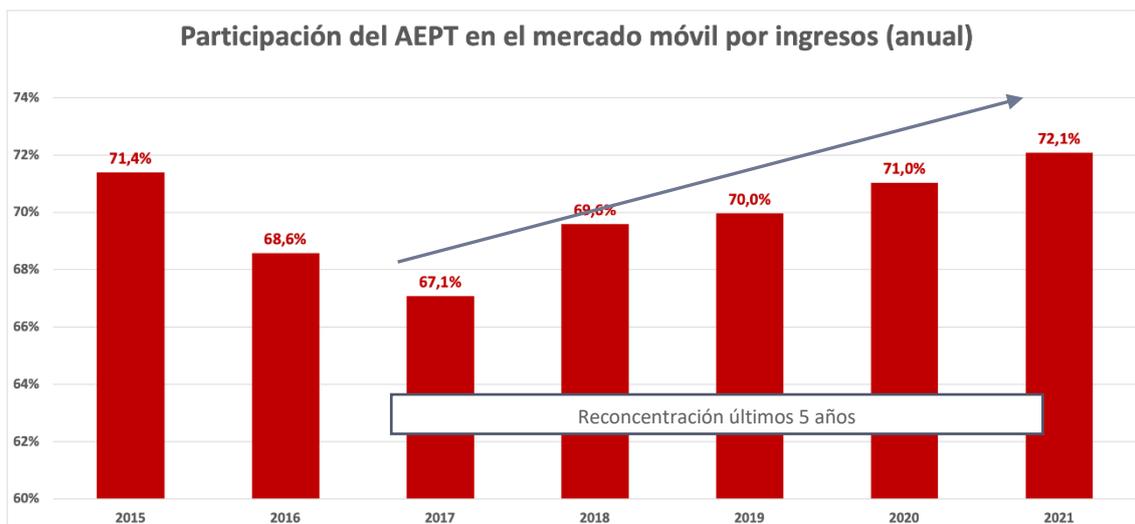


Figura 14. Evolución anual de la participación por ingresos en el mercado móvil del AEPT (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT con datos al 01/2021)

En este contexto, el AEPT viene utilizando su posición privilegiada en el mercado móvil y en el sector en su conjunto para reforzar su posición competitiva y perjudicar las respuestas de sus competidores. Los operadores móviles no preponderantes han hecho todo lo que está en sus manos para incrementar su participación en el mercado y alcanzar el mínimo de escala y eficiencia que les permita ser sostenibles en el mediano y largo plazo. Así, han introducido nuevos productos y servicios, liderado reducciones de precios importantes que han resultado en la disminución de precios generales en el mercado móvil. Además, conforme será posteriormente desarrollado, han invertido más en términos absolutos y relativos que el AEPT a pesar de tener una participación de mercado mucho menor y no han conseguido aumentar esta participación.

Por tanto, consideramos que el Instituto debería caer en cuenta de la existencia de los graves problemas a la competencia en el mercado mexicano, más aún considerando que ninguno de los esfuerzos llevados a cabo por los operadores no preponderante ha logrado que éstos puedan posicionarse en el mercado o ganar cuota de mercado.

3.3.La estrategia de segmentación del mercado móvil del AEPT

Antes de referirnos a la utilización de la variable de precios como elemento para la medición de los niveles de competencia, en particular en el mercado móvil, es preciso enfocarnos en la estrategia de segmentación que viene llevando a cabo el AEPT consistente en la captación de clientes con mayor disposición de pago del segmento pospago.

Dicha estrategia de segmentación de clientes puede ser analizada a través del ARPU, indicador que permite identificar el poder de captación de ingresos de los operadores, por lo cual guarda una clara relación con respecto a los precios del mercado que fija cada operador.

Las siguientes figuras muestran los ingresos promedios mensuales por cliente del AEPT en los mercados móviles, incluyendo voz y datos, comparados con los del mercado móvil en su conjunto, así como los consumos promedio por cliente de voz y datos móviles del AEPT comparados con los del mercado.

Así, como podrá observarse de las gráficas expuestas a continuación, los clientes del AEPT son, en promedio, clientes de mayores ingresos en comparación con el nivel promedio del mercado, a pesar de que éstos tienen unos valores similares de consumo de servicios de voz y datos en comparación con los clientes del resto de operadores.

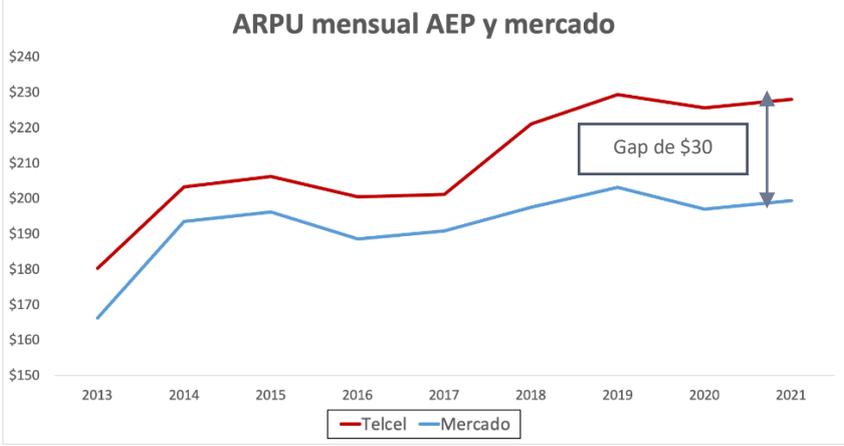


Figura 15. ARPU (ingresos por usuario) mensuales del AEP y del mercado (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT con datos al 12/2022)

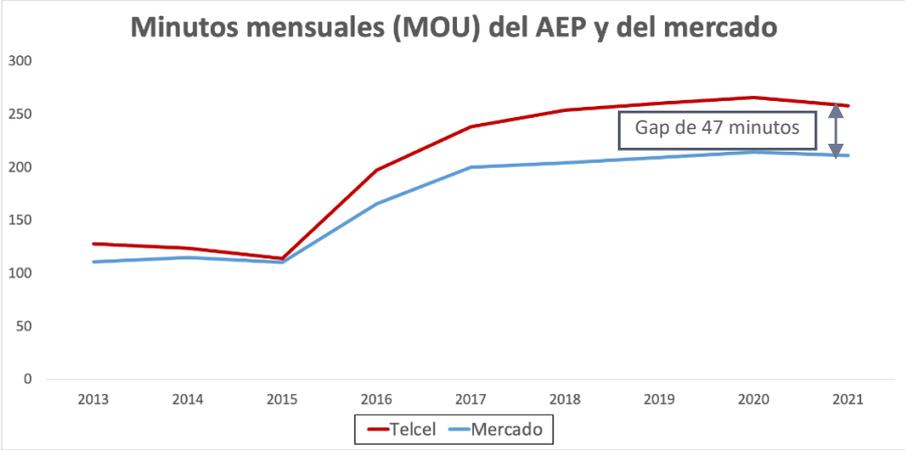


Figura 16. Minutos de uso por usuario (MOU) mensuales del AEP y del mercado (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT con datos al 12/2022)

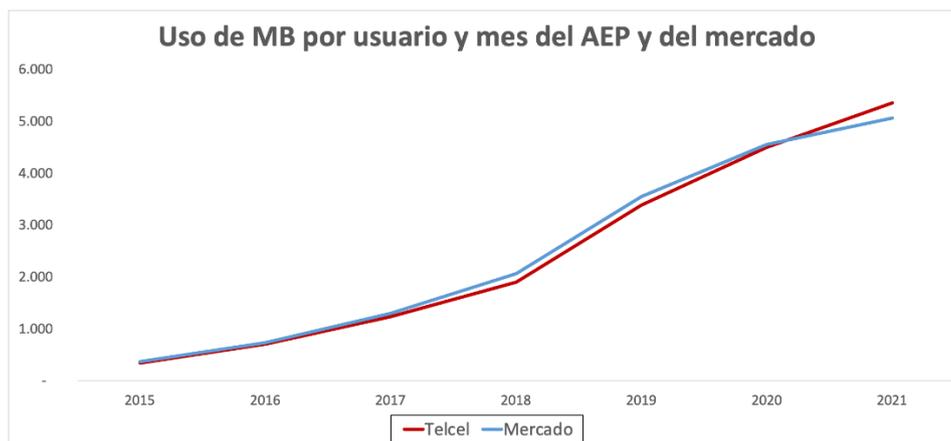


Figura 17. Consumo de datos internet móvil (MB) por usuario y mes del AEP y del mercado (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT a cierre de 2021 con datos al 12/2022)

El hecho de que los clientes del AEPT estén dispuestos a pagar más en promedio por los mismos servicios nos muestra que éstos enfrentan mayores costos de cambio que aquellos clientes que pertenecen a otros operadores, por lo cual se trata de una base de clientes que, en cierta medida, se encuentra cautiva por la propia condición de preponderancia del AEPT. En efecto, las ventajas derivadas de la propia situación de preponderancia del AEPT, como son, el contar con una mayor cobertura o enfrentar mejores economías de alcance y escala frente a sus competidores condicionan o incrementan los costos de cambio de los clientes del AEPT hacia otros operadores. Además, esta situación de ventaja por su condición de preponderancia se ve reforzada por la propia conducta del AEPT al desplegar estrategias selectivas de retención y captación de clientes que, tal como será analizado en el capítulo siguiente pueden configurar prácticas anticompetitivas con el objeto de reforzar su posición de dominio en el mercado en perjuicio de la competencia.

A propósito de ello, es preciso tener en cuenta que el hecho de que los precios de los servicios móviles puedan presentar una tendencia a la baja en los últimos años, no es un indicador por sí mismo que acredite la evolución positiva de un mercado en términos de competencia, pues precisamente, dicha fijación de precios por parte del preponderante puede responder al establecimiento de prácticas comerciales anticompetitivas que limiten la replicabilidad por parte de los competidores. Recordemos que el AEPT goza de una serie de ventajas inherentes a su propia condición de preponderante, lo cual sumado a la poca capacidad de los demás competidores para contrarrestar sus estrategias comerciales, puede derivar en un escenario que facilite la realización de descuentos agresivos o prácticas de estrechamientos de márgenes que únicamente puedan tener cierto impacto en los usuarios en el corto plazo a costa de eliminar la competencia y perjudicar al mercado en su conjunto en el largo plazo.

En línea con lo previamente expuesto, corresponde indicar al Instituto que, a nivel internacional, los reguladores suelen evaluar los niveles de concentración de los mercados de telecomunicaciones y la situación de dominancia de los operadores sobre la base de una interpretación integral de un conjunto de indicadores, en tanto los precios no son indicativos, per se, de una situación de competencia efectiva. Así, por ejemplo, algunos de los criterios utilizados por los reguladores pueden consistir en las tendencias pasadas y proyectadas de los precios en el horizonte del análisis, las barreras a la entrada y expansión existentes, entre otras.

En este sentido, aún en los casos en los que se observen “precios bajos”, los reguladores suelen observar la rentabilidad de las distintas empresas que operan en el mercado, especialmente las del operador presuntamente dominante, para detectar el efecto que las tendencias de precios tienen en sus cuentas de resultados, así como los resultados financieros de los competidores del dominante, pues es probable que debido a las propias economías de alcance y de escala del sector éstos últimos pueden enfrentar mayores costos y mayores dificultades para competir.

Así, por ejemplo, en Noruega, mercado móvil altamente concentrado con un operador declarado dominante - situación similar a la de México - el regulador noruego Nkom indicó lo siguiente respecto a la interpretación de la evolución de los precios para la realización del análisis de dominancia y concentración en el mercado móvil¹⁵:

“Los precios y la evolución de los precios en el mercado minorista pueden proporcionar alguna información sobre el grado de competencia en el mercado.”

Los análisis anteriores han demostrado que el mercado minorista se ha caracterizado por la caída de los precios. Sin embargo, los precios se han estabilizado en los últimos años. Las ventas por cliente pueden proporcionar una estimación de la evolución de los precios. Las cifras de Nkom muestran que los proveedores han tenido un aumento en las ventas por cliente en los últimos tres años. Las ventas promedio por cliente por mes aumentaron de NOK 236 por mes en la primera mitad de 2016 a NOK 249 por mes en la primera mitad de 2019. Sin embargo, el aumento debe verse a la luz de que el uso general de datos aumentó durante el período.”

(Traducción del original en inglés y énfasis añadido)

Conforme a lo expuesto, la variable de la tendencia de precios debe evaluarse de forma integral con un conjunto de otros indicadores, sin embargo, no es la única variable que puede aportar información de la evolución del mercado, e incluso aunque este indicador muestre una tendencia a la baja, no puede acreditar per se la existencia de un mercado en niveles de competencia.

Asimismo, se reitera que, en el caso del regulador colombiano CRC, las Resoluciones 6146 y 6380 de 2021 designaron a Claro Colombia como operador dominante, señalando que el indicador de “precios” no era por sí solo determinante para considerar a un mercado en niveles de competencia, incluso aunque los precios muestren una tendencia a la baja.

Finalmente, es importante tener en cuenta que un análisis de las tendencias de precios en el mercado debe tener en consideración las rentabilidades de los diferentes operadores en el mercado a lo largo del tiempo ya que ambas variables están correlacionadas.

3.4. Desempeño financiero e inversión de los mercados de telecomunicaciones

De otro lado, indicadores como el desempeño financiero y la inversión de los operadores, son fundamentales a la hora de evaluar la preponderancia del AEPT en el sector telecomunicaciones.

Como es bien sabido, desde la entrada en vigor de la Reforma Constitucional y la LFTyR, los competidores del AEPT, de manera sostenida, han invertido más que el propio AEPT, tanto a nivel sectorial como en los mercados de servicios fijos y de servicios móviles, a pesar de su muy distinta

¹⁵ Nkom. 2020. Analysis of the market for access and call origination on public mobile telephone networks.

participación en dichos mercados. Es así que, los competidores, en conjunto, invierten más que el AEPT tanto en términos absolutos como relativos (como porcentaje de sus ingresos en este caso).

A pesar de los continuos mensajes del AEPT de ser el gran inversor del país y de condicionar sus mayores o menores inversiones a un determinado trato regulatorio, la realidad es que el conjunto de los competidores invierte más que el AEPT y, por lo tanto, contribuyen en mayor medida al desarrollo de las infraestructuras del país.

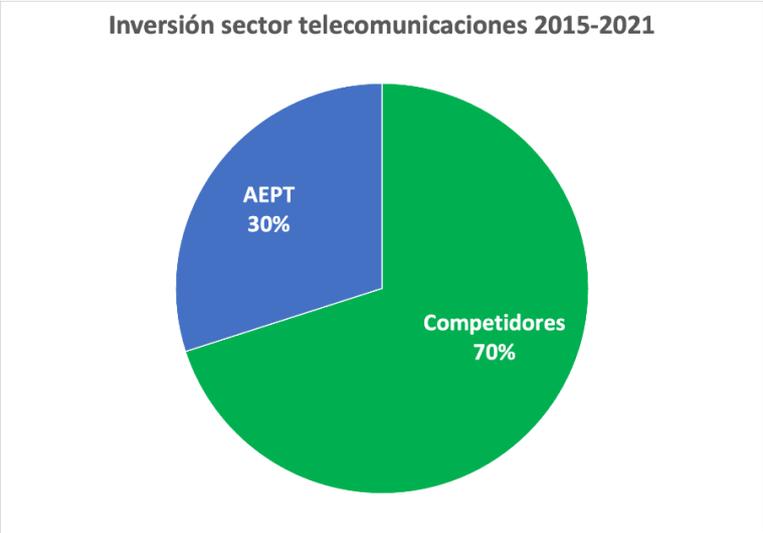


Figura 18. Inversión en el sector de las telecomunicaciones periodo 2015-2021 (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT con datos al 12/2022)

A continuación, analizamos los mercados del sector a efectos de identificar evidencias relevantes relacionadas con la distinta posición de preponderancia del AEPT en dichos mercados.

Primero, puede observarse que, a pesar de que el mercado móvil presenta un mayor tamaño en cuanto a ingresos en comparación con el mercado de servicios fijos (56% vs 44% ver siguiente gráfica), la inversión en el mercado móvil, en términos absolutos, es inferior a la del mercado de servicios fijos.

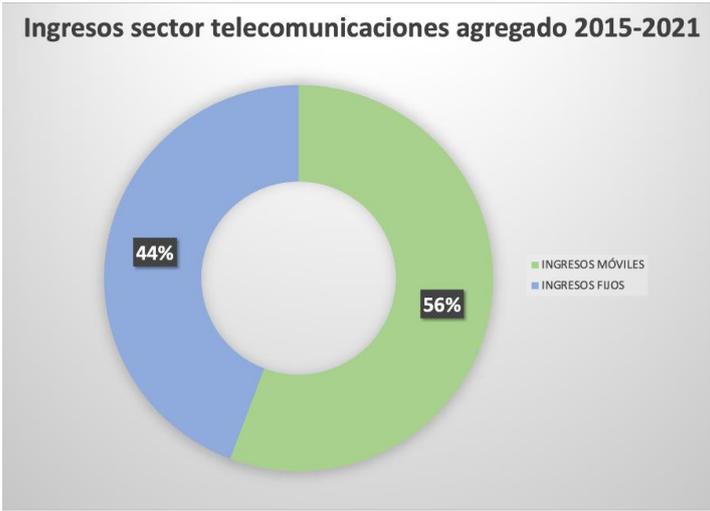


Figura 19. Ingresos agregados en todo el sector de las telecomunicaciones en el periodo 2015-2021 (Fuente: BIT con datos al 12/2022)



Figura 20. Inversión en el sector en el periodo 2015-2021 (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT con datos al 12/2022)

Se hace evidente que, dada la preponderancia, el AEPT invierte mucho menos en relación con su peso en el sector y en cada mercado.

Por otro lado, en los mercados de servicios móviles, dada la elevada concentración donde ostenta más del 70% de los ingresos, el AEPT apenas invierte en relación con su tamaño, ingresos y rentabilidad, permitiéndole mantener o incrementar su participación en el mercado sin un gran esfuerzo inversor. Así, el AEPT en el mercado móvil está en un círculo vicioso en el que con mínimas inversiones mantiene o incrementa su preponderancia y rentabilidad.

Por su parte, los competidores se encuentran en una situación de sostenibilidad comprometida y con la imposibilidad de alcanzar una escala mínima de viabilidad, ya que es el AEPT quien condiciona la dinámica del mercado.

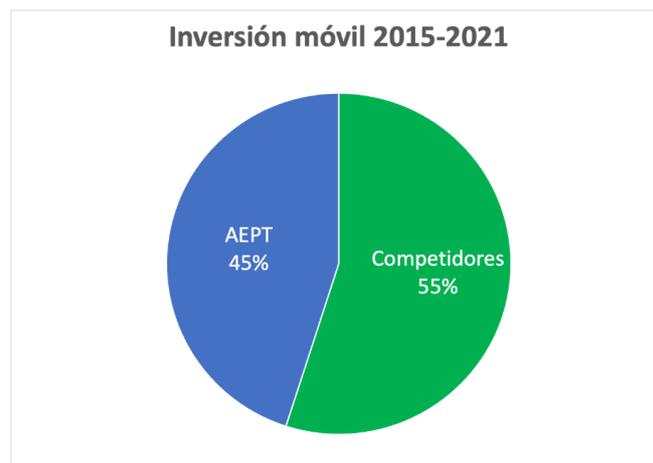


Figura 21. Inversión en el mercado de servicios móviles periodo 2015-2021 (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT con datos al 12/2022)

Los competidores del AEPT en el mercado móvil invierten más, alrededor de x3 veces, que éste tanto en términos absolutos como en términos relativos, pero, pese a ello, como se ha visto anteriormente, no consiguen ganar participación del mercado al AEPT.

Está bien asentado en la industria que la relación entre CAPEX e ingresos de largo plazo (al menos en los mercados móviles) se sitúa en torno al 17%^{16,17}; mientras que los competidores del AEPT en el mercado móvil en México estarían en dicho valor, el AEPT quedaría muy alejado del mismo.

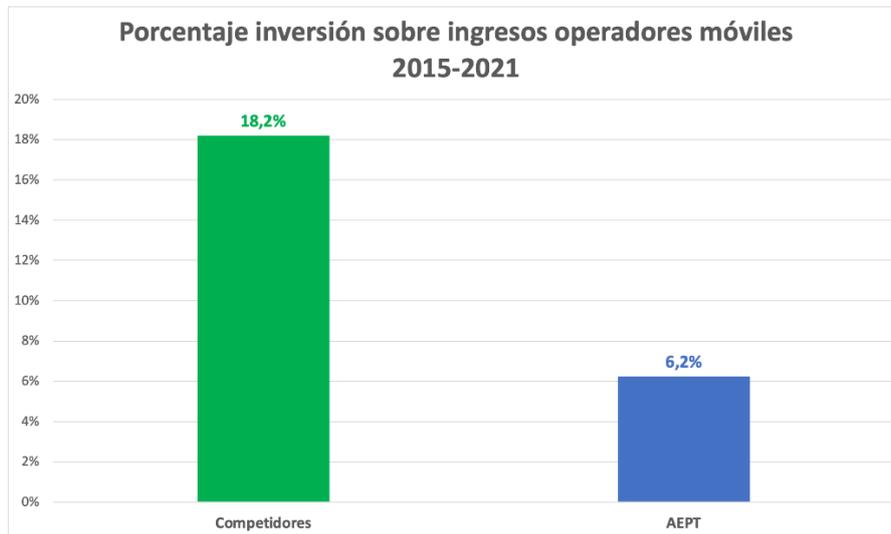


Figura 22. Inversión operadores con relación a ingresos en el mercado móvil - periodo 2015-2021 (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT con datos al 12/2022)

Sin embargo, motivado por la preponderancia y la situación de grave falla competitiva, los competidores del AEPT en el mercado móvil no obtienen un retorno a sus elevadas inversiones y mejores precios y servicios que el AEPT.

¹⁶ ETNO. Diciembre 2017. European telecoms: 5G and fibre efforts grow, but the EU investment boom is still to come. <https://etno.eu/news/8-news/397-european-telecoms-5g-and-fibre-efforts-grow-but-the-eu-investment-boom-is-still-to-come.html> "European telcos have enhanced their investment efforts for the past 6 years, with the Capital Expenditure (CapEx)/Revenue ratio reaching 17.7% in 2016."

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

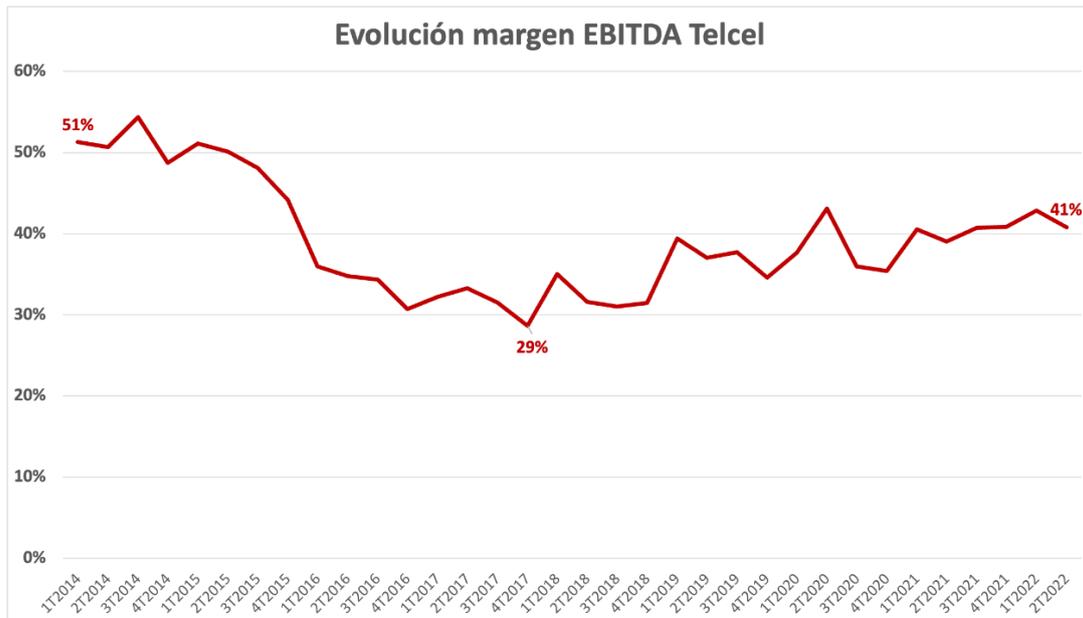


Figura 23. Evolución margen EBITDA Telcel hasta 2T2022 (Fuente: Elaboración propia a partir de informes de consultoras y reportes trimestrales AEP)

Por el contrario, dado que los competidores realizan un esfuerzo inversor en el mercado móvil sin conseguir el retorno esperado y, además, no consiguen arrebatar los clientes necesarios para alcanzar la escala mínima de viabilidad y sostenibilidad en el largo plazo, su situación en el largo plazo no es sostenible si las circunstancias tanto de mercado como regulatorias no rompen este círculo vicioso.

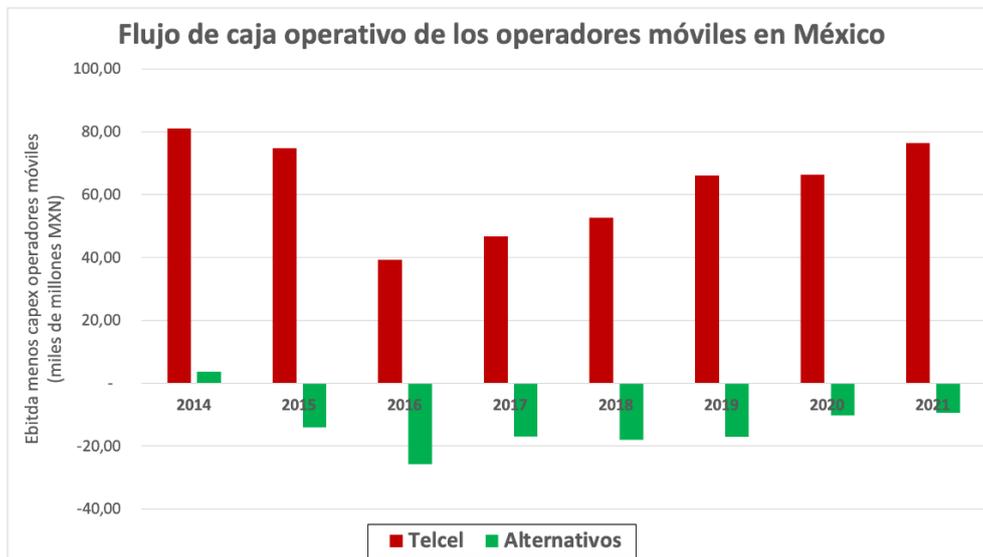


Figura 24. Flujo de caja operativo operadores móviles (Fuente: Elaboración propia a partir de reportes de los operadores)

Como ya postulamos en nuestro anterior documento de respuesta a la consulta pública en 2019¹⁸, si no fuera porque los competidores móviles pertenecen a grupos internacionales con la suficiente solvencia y apuesta de largo plazo, hace tiempo que el mercado móvil en México habría vuelto a una situación de monopolio con el abandono del mercado por parte de los operadores no preponderantes.

Si bien los competidores tomaron acciones extraordinarias para mejorar su posición y la sostenibilidad de sus cuentas (mediante el acuerdo de compartición de la red de última milla entre AT&T y Telefónica, por ejemplo), éstas eran medidas indispensables para continuar en el mercado en el corto plazo pero insuficientes para garantizar su sostenibilidad y, especialmente, con las fuertes inversiones que requiere el nuevo ciclo inversor asociado al despliegue de 5G, como el asociado a los nuevos casos de negocio que requieren despliegues más densos que el actual.

3.5. Escala mínima de sostenibilidad en el mercado de telecomunicaciones

Un aspecto que, sin duda, incide en el desempeño financiero de los operadores y la inversión en el mercado de telecomunicaciones es la diferencia en la magnitud de los costos unitarios que asume cada operador derivado de las economías de alcance y de escala propias de la industria, especialmente en los mercados móviles, donde los operadores enfrentan grandes costos fijos y hundidos para poder competir a alcance nacional.

En efecto, los operadores deben afrontar costos de espectro además de contar con una cobertura mínima necesaria desde el inicio de sus operaciones, por lo cual los operadores con mayor tráfico se encuentran en mejores condiciones de diluir estos costos fijos en cada unidad de tráfico en mucha mayor medida que un operador de pequeña escala.

Cabe señalar que en este caso señalamos la importancia de medir la participación de mercado por tráfico (o por ingresos, que es equivalente en cuanto al aprovechamiento de las economías de escala). Así, son las unidades producidas de tráfico las que hacen aflorar las economías de escala. Cuantos más minutos de voz o MB de datos curse la red, menores serán los costos unitarios de estas unidades de tráfico.

Como hemos visto, la participación del AEPT por tráfico (e ingresos) es muy superior a la que mostraría su participación por clientes. En efecto, sus economías de escala son muy superiores, por encima del 70% del mercado, y se convierten en una barrera de entrada y expansión de los competidores.

Al respecto, el propio BEREC y la Comisión Europea indican que, en un mercado sin fallas competitivas, los operadores deberían llegar a la escala mínima de eficiencia en no más de 3 o 4 años¹⁹, siendo que el mercado debería tender a una competencia efectiva con cuotas de mercado repartidas sin grandes diferencias entre operadores. Por tanto, queda claro que en el caso mexicano existe una anomalía estructural que estaría impidiendo a los competidores del AEPT ganar en participación y en escala mínima.

¹⁸ Telefónica. Mayo 2019. Respuesta a la consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al AEP en el sector de telecomunicaciones 2019. http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelesonica_3.pdf

¹⁹ Comisión Europea. Mayo 2009. RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN sobre el tratamiento normativo de las tarifas de terminación de la telefonía fija y móvil en la UE. “...basándose en la estimación de que, ***en el mercado de la telefonía móvil, cabe esperar que se tarden de tres a cuatro años tras la incorporación en alcanzar una cuota de mercado de entre el 15 % y el 20 %, aproximándose así al nivel de la escala mínima de eficiencia.***” (énfasis añadido)

En resumen, el AEPT se sitúa en una situación de ventaja competitiva permanente en costos por sus economías de escala, consecuencia de la grave falla de mercado estructural, que le permite, como ya hemos adelantado, lo siguiente:

- i) Invertir menos en términos absolutos y relativos que sus competidores para mantener e incluso incrementar su participación de mercado.
- ii) Tener unos márgenes de utilidad extraordinariamente elevados que le permiten en todo momento gestionar a la competencia y neutralizar, mediante estrategias selectivas, los esfuerzos de captación de los competidores (esfuerzos de captación de clientes precisamente enfocados para alcanzar la escala mínima de sostenibilidad y crear las condiciones de un mercado dinámico y competitivo).
- iii) Perpetuar la situación y mantener esta ventaja competitiva por sus economías de escala y alcance e impedir que los competidores alcancen dicha escala mínima de sostenibilidad.

En atención a lo previamente expuesto, el Instituto no puede obviar, de cara a esta tercera revisión bienal, el desempeño esperado del mercado para el periodo en que las medidas asimétricas estarán en vigor, esto es, deberá tener en cuenta un análisis prospectivo de la situación de preponderancia derivada de las economías de alcance y de escala, así como las tendencias poco alentadoras de la evolución de la concentración en los mercados de telecomunicaciones para los próximos años.

En efecto, conviene recordar que los servicios de datos son la palanca de la oferta comercial móvil en México, en tanto son los que ofrecen mayor valor añadido a los usuarios. Por el contrario, los servicios de voz han perdido valor y las ofertas de llamadas ilimitadas ya no ejercen un incentivo de consumo a los clientes.

En la gráfica siguiente puede observarse cómo los servicios de datos crecen de manera exponencial mientras que la voz, salvo en el periodo de introducción de los planes de llamadas ilimitadas en el 2015, no muestra crecimiento y tiene un peso cada vez menor, tanto en la valoración de los usuarios, como desde un punto de vista técnico en lo que respecta al uso de los recursos de red.

En unidades equivalentes de minutos y MB - aunque en términos de uso de los recursos de red no sean equivalentes-, los datos representarían el 96% de los eventos que consumen los clientes en sus planes empaquetados.

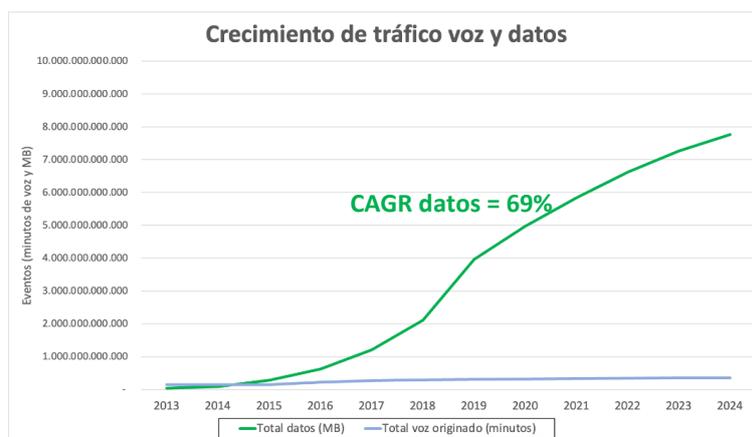


Figura 25. Crecimiento de los datos móviles y estancamiento de la voz (fuente: Elaboración propia a partir del BIT con datos al 12/2022 y modelos de costos de interconexión del Instituto 2022)

Ante esta perspectiva de pérdida de valor y peso de la voz y crecimiento exponencial de los datos, desde un punto de vista de competencia, cobra especial relevancia la reconcentración del AEPT móvil en términos de participación en el tráfico de datos.

En línea con lo observado anteriormente, a continuación, mostramos la participación por tráfico de datos que ha experimentado el AEPT en el último periodo, así como la tendencia en el corto y mediano plazo:

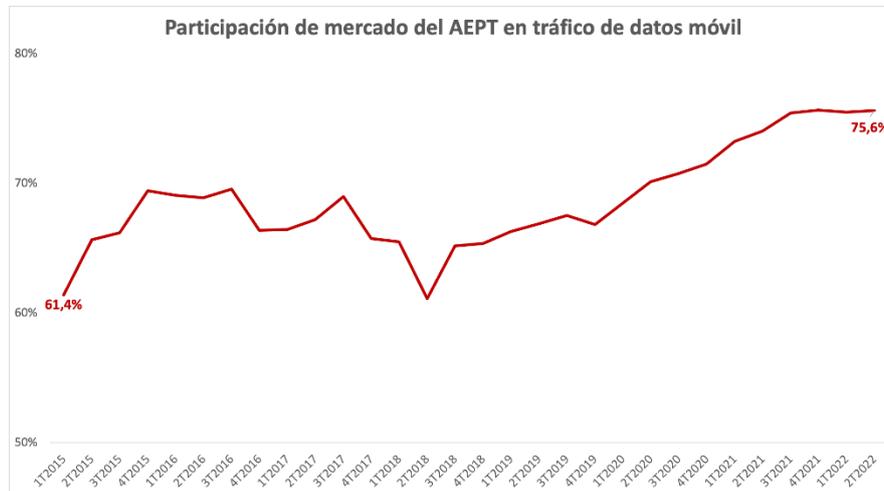


Figura 26. Evolución participación de tráfico de datos móvil del AEPT sobre el total del mercado (fuente: Elaboración propia a partir del BIT con datos al 01/2023)

Como puede observarse, el AEPT incrementa su participación a un ritmo muy elevado, medido en términos de tráfico de datos móvil, lo cual es aún más preocupante si tomamos en consideración que el tráfico de datos móvil viene creciendo a un ritmo exponencial y la voz pesa cada vez menos en el total de los servicios. Esta situación explica porque el AEPT tiene la mayor participación sobre los ingresos totales del mercado móvil, pues ésta viene incrementándose a la par del tráfico de datos móviles, el cual experimenta un crecimiento exponencial a tasas anuales compuestas equivalentes superiores al 60%.

Desde un enfoque prospectivo, podríamos proyectar que, en México, el AEPT podría contar con una participación cercana al 80% por lo que, aprovechando las economías de escala derivadas de sus altos niveles de tráfico, podría acentuar aún más la situación estructural de ineficiencia competitiva.

Adicionalmente, habría que añadir a sus ventajas competitivas estructurales en cuanto a costos, las economías de alcance pues se trata de un operador integrado que utiliza su red multiservicios para la agregación y transporte nacional. Es así que, al ser un operador integrado fijo-móvil, podrá reaprovechar la red fija de la que ya dispone para la agregación y transporte nacional de servicios móviles, lo cual le permite repartir el costo de dicha parte de la red entre ambos servicios (fijos y móviles). El grado en que ello reduzca los costos unitarios totales para los servicios transportados, dependerá del peso de esos componentes de la red sobre el total de la red, pero indudablemente le otorgan una ventaja competitiva adicional frente a un operador sólo móvil. Cabe señalar que la reducción de los costos unitarios se da en ambos sentidos, los de la fija por poder imputar parte de los costos de la infraestructura a la móvil y viceversa.

Mención aparte sería la ventaja competitiva que le otorga el aprovechamiento de la red de acceso y agregación fija para la conectividad mediante fibra de las radiobases (backhaul), aspecto que desarrollaremos en detalle más adelante.

De acuerdo con lo previamente expuesto, **desde un análisis prospectivo, podemos determinar que las fallas estructurales y las ventajas competitivas en costos por las economías de escala y alcance del AEPT, podrán empeorar y comprometer aún más la situación competitiva del mercado móvil y su sostenibilidad en el largo plazo, con prescindencia de las estrategias que los competidores puedan llevar a cabo para mantenerse en el mercado.**

3.6. La problemática de los altos costos del espectro

En línea con lo previamente expuesto, el desempeño financiero de los operadores alternativos hace que no tengan la capacidad financiera necesaria para afrontar los altos costos del espectro, los cuales, en todo caso, son sólo asimilables por el AEPT. Cabe señalar que la tenencia de espectro resulta en una ventaja competitiva para los operadores móviles con red, en la medida que cuanto mayor sea la tenencia mayor será la velocidad de navegación máxima y la capacidad de dar un mejor servicio a un mayor número de usuarios.

En primer término, el propio Instituto ha reconocido que en México se mantiene un régimen con un alto costo de espectro con respecto al contexto internacional, principalmente por el componente de pagos de derechos anuales de uso, lo cual tiene impactos negativos para la conectividad, la competitividad del país y el bienestar de la población, además de desincentivar las inversiones y la participación de operadores en futuros procesos licitatorios, situación que deriva en una concentración del mercado y el incremento la posición asimétrica del AEPT²⁰.

Cabe señalar que, en el marco de los resultados del Estudio sobre la valuación y determinación de derechos para bandas IMT en México²¹, contratado por el Instituto en el 2018, se expresó que el costo del espectro en México - incluyendo el pago inicial por la licitación y los derechos anuales durante el periodo de concesión -, era el más alto de los países de la OCDE y de los más altos de todos los países incluidos en la comparativa del estudio²².

En esta misma línea, la GSMA ha indicado que México se encuentra entre los países con mayores costos de espectro a nivel internacional, situación que impacta de forma negativa en los siguientes aspectos: i) en la cobertura de los servicios, al tener despliegues más lentos de infraestructura; ii) en la calidad de los servicios, al ofrecer menores velocidades y tener mayor saturación en las redes; y, iii) en los precios finales hacia los usuarios²³.

²⁰ Para más información, puede consultarse el Informe del Instituto denominado “Efectos y Alternativas de la iniciativa de Reforma a la Ley Federal de Derechos para 2021 en Materia de Espectro Radioeléctrico”. Disponible en: <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/espectro-radioelectrico/posicioniftfd2023.pdf>

²¹ AETHA (2018). Estudio sobre la valuación y determinación de derechos para bandas IMT en México. Informe para el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) de México. Disponible en: <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/espectro-radioelectrico/07-informeaethaaraift-preciosespectroimt20dic2018v21pdfestado.pdf>

²² “El nivel actual de los derechos por uso de las bandas de 850MHz, 1900MHz, AWS y 2.5GHz en México es particularmente alto en comparación con los de los países de referencia internacionales. Antes de los ajustes económicos por riqueza/precio, es más alto que casi todos los países de la comparación. Después de los ajustes en base a PIB per cápita PPA, sólo uno o dos países latinoamericanos no miembros de la OCDE tienen derechos anuales más altos que México por cada banda”. Ibid., pp. 113.

²³ Para la elaboración de dicho estudio, la GSMA analiza a 229 operadores en 64 países, siendo el estudio más exhaustivo realizado hasta la fecha sobre el impacto que tiene la política de espectro en los consumidores.

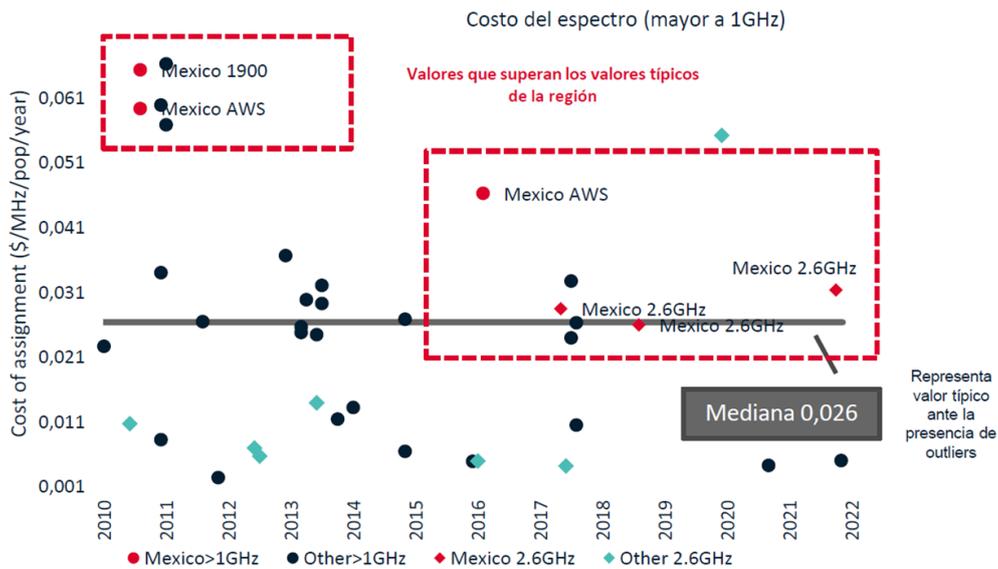


Figura 27. Costo del espectro mayor a 1 GHz (Fuente: GSMA)

En segundo término, el propio Instituto ha reconocido que los elevados costos del espectro crean una situación de inflexibilidad sustancial para que competidores de menor tamaño distintos al AEPT, puedan ajustar sus costos, afectándose así los incentivos de los competidores del AEPT para adquirir o mantener espectro, así como su capacidad de competir en el mercado²⁴.

*“Esta situación crea una inflexibilidad sustancial para que competidores de menor tamaño (distintos al Agente Económico Preponderante en el Sector de Telecomunicaciones, AEPT) puedan ajustar sus costos, ya que, **mientras el AEPT paga el 4.4% de sus ingresos anuales por el uso del espectro, su principal competidor paga el 13.6%, lo cual ha creado una desventaja en costos sustancial respecto al AEPT (...)**”*

(Énfasis agregado)

A propósito de ello, el Instituto ha señalado que el promedio de una muestra de 15 países resultaba en un porcentaje del costo de pagos por el uso del espectro con relación a los ingresos de los operadores de un 6.2%, siendo que, según sus proyecciones al 2025, los costos del espectro en México podían aumentar hasta alrededor del 22% de los ingresos de los operadores y 30% para los operadores de menor escala²⁵.

²⁴ Para más información, pueden consultarse las Propuestas del IFT enviadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para atender la problemática de los elevados costos del espectro radioeléctrico en México para los servicios de telefonía e internet móviles. Disponible en: <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/espectro-radioelectrico/posicioniftfd2023.pdf>

²⁵ IFT (2020). Efectos y Alternativas de la iniciativa de Reforma a la Ley Federal de Derechos para 2021 en Materia de Espectro Radioeléctrico”. Disponible en: <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/espectro-radioelectrico/posicioniftfd2023.pdf>

País	Costo total del espectro como % de los ingresos de los operadores
Países Bajos	12.8%
Irlanda	10.0%
Rumania	9.0%
Austria	8.3%
España	7.0%
Dinamarca	6.8%
Alemania	6.6%
Italia	5.5%
Portugal	5.5%
República Checa	4.1%
Grecia	3.7%
Suiza	3.0%
Noruega	1.6%
Suecia	0.7%
Promedio	6.2%

Figura 28. Costo total del espectro como % de los ingresos de los operadores (Fuente: IFT)

Dicha situación evidentemente favorece la escala del operador preponderante, que podrá diluir en mayor medida estos costos. Así, mientras que, para el operador preponderante, los costos por los derechos de espectro en relación con su tamaño total de costos e ingresos no supondrán un gran impacto en su cuenta de resultados; de otro lado, para los operadores móviles no preponderantes, tendrá un impacto muy significativo en relación con su volumen, lo que hará que sea el componente de costos más relevante y penalizará su cuenta de resultados, impactando de forma negativa en su capacidad de competir²⁶. Así, conforme será desarrollado en la siguiente sección, esta problemática, junto con otros factores adicionales, llevó a AT&T y Telefónica a devolver espectro entre el 2019 y 2022.

Asimismo, es preciso indicar que el alto costo del espectro también explica porque en la más reciente licitación de espectro - Licitación IFT-10 que asignó bloques regionales de las bandas de 800 MHz y 2.5 GHz- únicamente participaron AT&T y Telcel, siendo que, la mayor parte de la capacidad ofrecida en la licitación quedó desierta y los ganadores consiguieron el espectro al precio base.

²⁶ A propósito del elevado costo por el derecho de uso del espectro, el Instituto se ha pronunciado en diversas oportunidades insistiendo que México cobra un 60% más dinero por el uso del espectro, de una muestra de 40 países, advirtiendo a la Secretaría de Hacienda acerca de las graves repercusiones que puede suponer su incremento. Puede consultarse: El Economista. Octubre 2020. *“Este hecho inhibiría la entrada de nuevos competidores al tener que pagar altos montos por los derechos anuales y reforzaría la asimetría que existe en el mercado, ya que el impacto es mucho mayor para los operadores pequeños (nuevos o establecidos), en comparación con el que resiente el agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones, que logra distribuir mejor el costo entre su mayor número de usuarios, dijo el IFT. [...] Los precios altos por el espectro radioeléctrico, junto con el hecho de que la mayor parte correspondía al pago de los derechos contenidos en la LFD, resultan en barreras a la entrada a nuevos competidores en el mercado, desincentivan la participación en nuevos procesos de licitación, promueven la devolución de espectro al Estado, como ya ocurrió con AT&T y con todo el espectro de Telefónica, ponen en riesgo el despliegue de infraestructura y, potencialmente, podrían implicar incrementos en los precios de los servicios para los usuarios finales.”* (énfasis añadido) <https://www.economista.com.mx/empresas/America-Movil-seria-la-unica-en-sobrevivir-a-la-nueva-politica-de-impuestos-por-uso-de-espectro-acusa-el-IFT-20201001-0137.html>

Presiones intrínsecas en la Asignación del Espectro

Previsión de los costos totales del espectro como porcentaje de los ingresos de los operadores móviles en México



Figura 29. Efecto del costo del espectro en los operadores (Fuente: IFT)

En definitiva, los altos costos del espectro impactan de manera muy importante en las condiciones de competencia en el mercado, pues permiten que el AEPT afiance su preponderancia en el mercado al tener mayor facilidad para diluir estos costos debido a su mayor volumen y estructura general de costos, a diferencia de sus competidores que se encuentran en una situación de desventaja competitiva evidente.

3.7. Los riesgos para la sostenibilidad financiera de los operadores

En línea con lo previamente expuesto, hacia el año 2019, la situación financiera de Telefónica y AT&T no era sostenible, pues pese a las cuantiosas inversiones realizadas -cerca de US\$ 13.000 millones de dólares americanos – la falta de escala no hacía viable el negocio ni a largo ni mediano plazo.

En este sentido, las proyecciones realizadas para los siguientes años arrojaban la necesidad de adoptar decisiones relevantes que pudiesen frenar esta situación a través de un cambio de modelo y consecución de eficiencias relevantes.

Con dicho propósito, Telefónica y AT&T suscribieron un acuerdo de compartición de capacidad de red de última milla que buscaba obtener sinergias y eficiencias para ambos operadores, asegurando la sostenibilidad de sus operaciones. En el marco de dicho acuerdo, Telefónica utilizaría la red de acceso de AT&T, para lo cual desmantelaría su red de acceso y devolvería el espectro radioeléctrico previamente adquirido.

Conforme fue previamente indicado, los factores principales que motivaron la adopción de esta decisión fueron los siguientes:

- La existencia de una situación de reconcentración en el mercado móvil que impide una competencia efectiva y pone en riesgo la sostenibilidad financiera a largo plazo de los operadores móviles alternativos de menor escala.
- Los altos costos del espectro en México que solo pueden ser asumidos por el AEPT al representar menos de un 5% de sus ingresos, mientras que, para un operador de menor escala

como Telefónica, estos costos son mucho mayores representando más de un 20% sobre sus ingresos al 2020.

- La existencia de dificultades para el despliegue de redes, entre otros, por las barreras al uso de la infraestructura del AEPT a través de su oferta mayorista regulada, las barreras de índole municipal para el despliegue de nuevas redes, etc. Adicionalmente y dadas las características orográficas y socioeconómicas del país, existe una dificultad de extender la cobertura y duplicar las redes en determinadas zonas en las que el retorno de las inversiones no es viable para el despliegue de una o más redes.

En suma, la problemática de los altos costos de espectro aunada a la falta de efectividad de las medidas asimétricas adoptadas por el Instituto generó que ambos operadores buscaran sinergias relevantes para poder mantenerse en el mercado y asegurar su sostenibilidad financiera en el largo plazo.

Cabe señalar que las eficiencias de largo plazo a raíz del acuerdo entre Telefónica México y AT&T se obtendrán principalmente mediante las siguientes vías:

- Ambos operadores podrán ganar en escala en la red de acceso de última milla y diluir en mayor medida los costos del espectro que son atribuibles a la red de acceso entre un mayor número de abonados y tráfico por la suma de ambos operadores. En el caso de AT&T esta ganancia de escala y eficiencia sería de manera directa, mediante un aumento en el tráfico de su red de acceso de última milla y un uso más eficiente del espectro que repercutirá a su vez en un incremento de sus ingresos mayoristas; mientras que, por su parte, Telefónica accederá a una tarifa mayorista de acceso a la capacidad de red de AT&T que ya tendrá en cuenta estas eficiencias.
- Para Telefónica, la migración del tráfico de su red de acceso hacia la red de acceso de última milla de AT&T le permitirá contar con una mayor eficiencia de una parte relevante de la red en términos de costos y donde las eficiencias pueden tener mayor impacto, a efectos de mantenerse en el mercado con más y mejores servicios que se diseñan y desarrollan en la red Core que mantiene para su uso exclusivo.

De hecho, desde la implementación de este modelo de otorgamiento de capacidad de la red de acceso, se han reflejado resultados positivos tanto para Telefónica como para AT&T, así por ejemplo, AT&T ha anunciado públicamente en que su EBITDA en 2022 es el más alto desde su llegada al país a finales de 2015²⁷.

En suma, el acuerdo de compartición mayorista de la red de última milla entre Telefónica y AT&T resuelve a corto plazo la situación de sostenibilidad financiera de ambos operadores, no obstante la preocupante situación de reconcentración que viene experimentando el mercado móvil solo puede ser revertida con una acertada intervención regulatoria por parte del Instituto.

²⁷ América Economía. 26 de enero de 2023. <https://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/att-mexico-anota-crecimiento-de-ingresos-223-en-el-cuarto-trimestre-de-2022#:~:text=En%20todo%202022%2C%20AT%26T%20factor%C3%B3,frente%20al%20dato%20de%202021.>

3.8.El nuevo ciclo inversor en el mercado móvil y los despliegues 5G

Como es bien sabido, actualmente nos encontramos ante un nuevo ciclo inversor tanto en el ámbito de los mercados fijos, con los despliegues masivos de fibra hasta el hogar FTTH, como en el ámbito de los mercados móviles, con la llegada del 5G.

Sobre el particular, en el siguiente gráfico se muestra el crecimiento sostenido y exponencial de las suscripciones de 5G en México llegando prácticamente a 87 millones al 2027, si bien cabe señalar que hasta 2026 éstas no serán superiores a las de 4G, reflejando con ello que el ciclo inversor de la tecnología 4G aún no finalizará a un corto plazo.

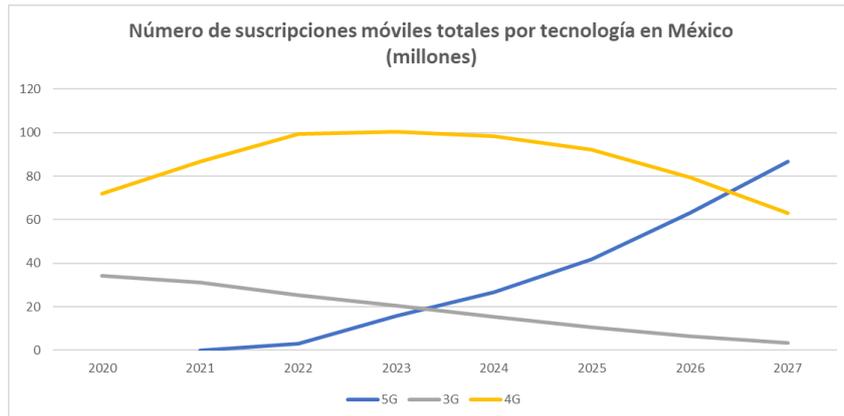


Figura 30. Número de suscripciones móviles totales por tecnologías 3G, 4G y 5G en México (Fuente: OMDIA)

En este sentido, para el mercado móvil, se sabe que el 5G no es solamente una tecnología incremental respecto a sus predecesoras, sino que supone nuevos modelos de negocio y costosos despliegues masivos. A ello se añade que los ciclos de inversión y de renovación tecnológica son cada vez más cortos, ya que la tecnología 4G no se ha llegado plenamente a implementar y amortizar mientras que los despliegues de 5G ya han empezado. Por tanto, existe una mayor necesidad de inversión ante un escenario que genera una mayor incertidumbre a la hora de recuperar dicha inversión.

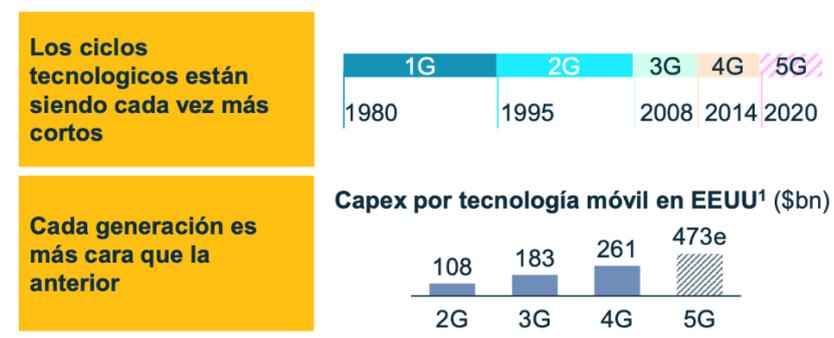


Figura 31. Ciclos tecnológicos cada vez más cortos y mayores inversiones (Fuente: Elaboración propia con informes de consultoras)

Desde un punto de vista prospectivo, el AEPT tiene una gran ventaja por ser un operador fijo-móvil con la red e infraestructura fija de mayor capilaridad y capacidad del país, especialmente en lo relativo a la fibra, que como veremos, será el elemento diferenciador y necesario para los nuevos casos de

negocio de 5G, como por ejemplo en la masificación de los sitios para eMBB (banda ancha móvil mejorada), mMTC (IoT masivo) y URLLC (comunicaciones de muy baja latencia y ultra-fiables).

Al respecto, conviene señalar que el AEPT cuenta con una ventaja extraordinaria en costos para llevar la fibra hasta las radiobases pues se aprovecha y apalanca en la red de acceso y metropolitana de su negocio fijo. Así, esta ventaja competitiva del AEPT al ser el único operador integrado fijo-móvil, se trasladará al 5G y terminará por consolidar su ventaja hacia niveles casi monopolícos. Por lo tanto, las desventajas competitivas ya existentes en el mercado móvil tenderán a incrementarse.

Cabe señalar que esta ventaja no era tan relevante con las tecnologías móviles anteriores de 2G y 3G donde la capacidad de la red backhaul de microondas era más que suficiente para agregar el tráfico hacia la red de transporte sin convertirse en un cuello de botella, pues la capacidad de los radioenlaces era suficiente para la demanda agregada de una radiobase en términos de llamadas concurrentes y tráfico de datos.

Sin embargo, esta situación ya no es así con la red 4G, pues en este caso las radiobases necesitan una conexión de fibra, para poder transportar la demanda agregada y que el backhaul no sea un cuello de botella, tal como refieren organismos internacionales como la UIT y la OCDE^{28, 29}.

En este sentido, si la Oferta Mayorista regulada no presentara las evidentes fallas y barreras para su uso, como ya hemos demostrado en respuestas anteriores al Instituto³⁰, la ventaja competitiva del AEPT podría quedar, en cierta medida, mitigada. No obstante, sin una intervención regulatoria efectiva y una actuación proactiva del Instituto, especialmente con la llegada de 5G, las fallas competitivas se agravarán y el daño a la competencia será aún mayor en perjuicio a los consumidores, quienes tendrán menores opciones para elegir y peores precios.

3.9.El mercado OMV y su impacto en términos de competencia

El desempeño del mercado OMV debe ser analizado de forma muy minuciosa por el Instituto a efectos de identificar si su reciente crecimiento podría obedecer a la efectividad de las medidas asimétricas impuestas al AEPT y, consecuentemente, si pudiera generar un impacto positivo al momento de revertir la situación de reconcentración que viene experimentando el mercado móvil mexicano.

En efecto, se observa que, si bien el mercado OMV permanecía estancado desde 2016 hasta mediados del 2021, representando en torno al 1% de los ingresos del mercado móvil; éste ha venido experimentado un repunte que parece consolidarse en torno al 4% a finales de 2021 y principios de 2022.

²⁸ OECD Digital Economy Outlook 2020. "The importance of deploying fibre deeper into networks goes beyond the requirements of fixed broadband. It is also key for mobile networks. For example, 5G networks rely on a strong fibre backhaul infrastructure to face the growth of data traffic driven by the digital transformation." <https://www.oecd.org/digital/oecd-digital-economy-outlook-2020-bb167041-en.htm>

²⁹ UIT 2018. Sentando las bases para la 5G: Oportunidades y desafíos.

³⁰ Nos remitimos a lo señalado en los comentarios realizados a las consultas públicas de las ofertas de referencia para Enlaces Dedicados (ORE) y para el acceso de la Infraestructura pasiva fija (ORCI).

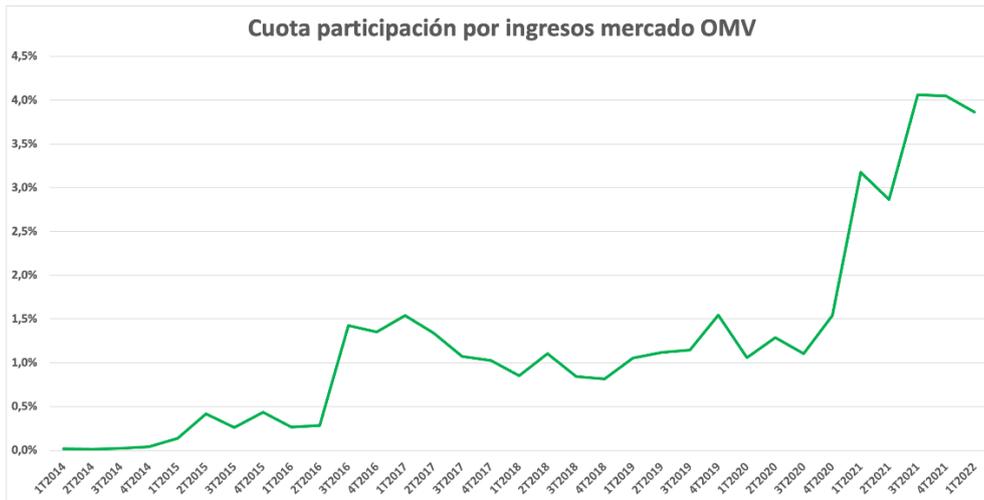


Figura 32. Evolución mercado OMV en México (Fuente: elaboración propia a partir del BIT con datos al 01/2023)

No obstante, lo previamente expuesto, es preciso indicar que este repentino crecimiento en la participación de los OMV no se encuentra relacionado con la imposición de medidas asimétricas al AEPT en este mercado, en tanto la gran mayoría de OMVs no utilizan la oferta mayorista del AEPT y acceden a redes de otros operadores, como las de AT&T, Telefónica y la red de Altán.

La siguiente gráfica correlaciona la cuota de participación de los OMVs (en un agregado anual) con el porcentaje de tráfico sobre el total de OMVs que es cursado por el AEPT a través de su obligación de acceso mayorista de OMV.

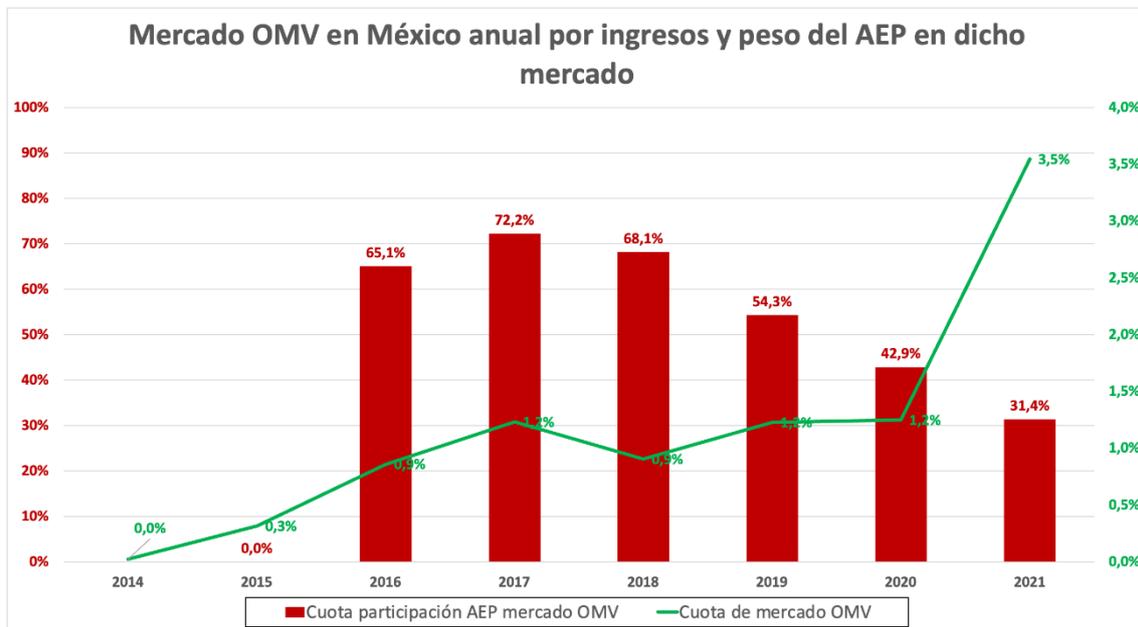


Figura 33. Evolución mercado OMV en México y uso del servicio mayorista regulado del AEPT frente al de otras redes (Fuente: elaboración propia a partir del BIT con datos al 01/2023)

Desde Telefónica, consideramos necesario que el Instituto tenga en cuenta que este reciente crecimiento en la participación de los OMVs no guarda ninguna relación con las medidas asimétricas impuestas y tampoco generará ningún impacto positivo en términos de competencia en el mercado móvil, por los siguientes motivos:

- La subida en participación del mercado OMV del 1% al 4% se debe a la existencia de operadores que ofrecen una oferta convergente como grupo Walmart, que aprovecha la capilaridad de su red de tiendas minoristas para la venta de conexiones móviles, o bien operadores fijos que comercializan cuádruple play a sus clientes de servicios fijos. Por tanto, esta situación no obedece a un escenario en el que existan nuevos entrantes u OMVs establecidos que solo operen en el mercado móvil y que hayan ganado participación producto de su oferta comercial.
- Mayoritariamente, los OMVs utilizan redes distintas a las del AEPT, por lo que no es la regulación asimétrica o las condiciones de la oferta mayorista la que está permitiendo este crecimiento.
- La competencia se sitúa realmente en la periferia del AEPT. Con esto queremos decir que este crecimiento en la cuota de participación de los OMVs no ha sido, desafortunadamente para la competencia, a costa de una pérdida similar de participación de la cuota del AEPT, sino que se trata de un reparto de cuotas de mercado entre los operadores competidores del AEPT, quedando la participación de este último prácticamente, sin afectación.
- Ello puede verse tanto en que el AEPT no sufre pérdida de participación de mercado (medida por ingresos) como en las portabilidades. El AEPT sigue siendo el “ganador” neto de portabilidades incluso en 2022, siendo que la ganancia de los OMVs se correlaciona directamente con la pérdida de participación de los operadores móviles de red no preponderantes.

En definitiva, la concentración en el mercado móvil mexicano se encuentra en un círculo vicioso que hace que el AEPT se vea inalterado por esta mayor participación de los OMVs y, por tanto, en términos de competencia, desafortunadamente el impacto de su crecimiento es marginal.

En efecto, en un mercado con fallas competitivas tan grandes donde los actores ya establecidos han intentado todo tipo de estrategias para arrebatar participación de mercado al AEPT, es cuestión de tiempo que estos nuevos agentes pierdan el impulso inicial que todo nuevo jugador trae al mercado y, con el tiempo, su participación acabe siendo nuevamente marginal, en ausencia de fuertes cambios regulatorios.

Sin embargo, pese a la existencia de los elevados costos de cambio que enfrentan los clientes del AEPT, esperamos que este crecimiento actual logre mantenerse y, sobre todo, promueva el cambio de los clientes del AEPT hacia operadores alternativos, y con ello se dinamice realmente el mercado móvil.

En todo caso, un factor que resulta determinante para el crecimiento de este mercado es la revisión oportuna de la replicabilidad de la oferta del AEPT, toda vez que la obtención de cierto margen de rentabilidad por parte de los OMVs dependerá principalmente de la reducción de los precios de los servicios mayoristas que realice el Instituto.

3.10. La regulación de interconexión como mecanismo para la promoción de competencia

La regulación asimétrica de la interconexión es un mecanismo trascendental para la promoción de la competencia en tanto genera beneficios cuantificables que pueden incidir en la dinámica de precios e inversiones de los operadores, desarrollo de cobertura e innovación, lo cual repercute en el bienestar general de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

Es bien sabido que por el denominado “efecto club”, un operador de la escala del AEPT tiene, en términos de tráfico, un saldo neto de interconexión notablemente favorable debido a que la mayor parte de sus llamadas son on-net, así como porque el saldo entre las llamadas salientes a otras redes y las entrantes de otras redes también le favorece. Dicha información puede ser corroborada tanto por los modelos de costos de interconexión del Instituto como por el análisis realizado por el Instituto en su documento de revisión bienal de las medidas de preponderancia de 2020.

A pesar de que existe una tarifa asimétrica entre el AEPT y el resto de los operadores móviles, que en principio debería haber estado diseñada para equilibrar esta situación, ello no es así y, como hemos demostrado en otras ocasiones, el saldo neto monetario para el AEPT es positivo, una vez considerado tanto el balance de tráfico como las tarifas aplicables a cada operador.

Cabe señalar que el único periodo donde la regulación asimétrica de interconexión consiguió equilibrar las ventajas competitivas del AEPT fue mientras existió el régimen de asimetría denominado “tarifa cero” que estableció una tarifa de 19.06 centavos (al final de dicho periodo) o superior en años anteriores entre el AEPT y los operadores alternativos. Dicha regulación asimétrica permitió a su vez el desarrollo de los planes comerciales de llamadas ilimitadas. No obstante, su eliminación tuvo un efecto desequilibrador de nuevo de las condiciones de competencia.

Como hemos indicado en ocasiones anteriores, si descontamos los ingresos por la venta de terminales y otros no asociados a los servicios, se hace más evidente aún la fuerte correlación entre el final del régimen asimétrico conocido como “tarifa cero” y el fuerte repunte en la reconcentración del mercado móvil por ingresos por servicios del AEPT, como se muestra a continuación.

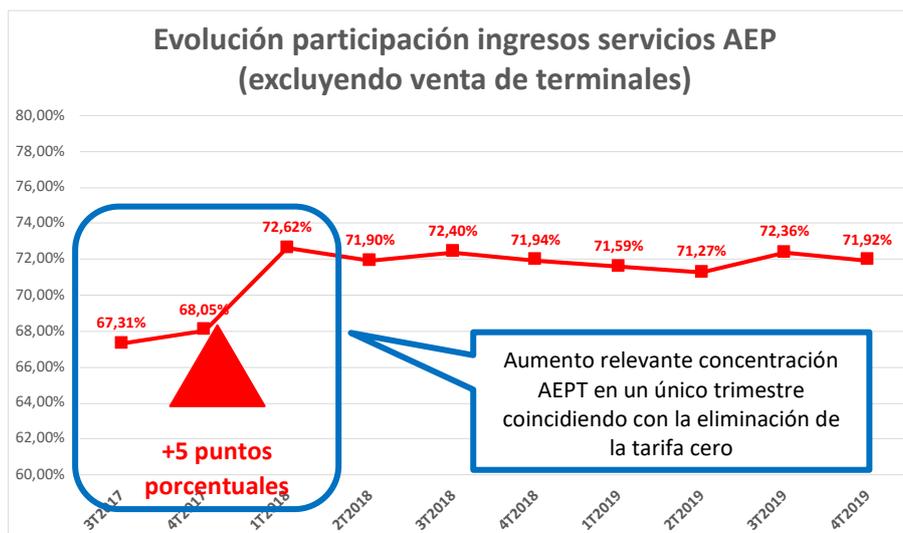


Figura 34. Evolución de los ingresos por servicios (excluye venta de terminales) del AEP e incremento coincidiendo con eliminación “tarifa cero” (Fuente: Elaboración propia a partir de informes trimestrales operadores móviles)

En efecto, la asimetría tarifaria ha ido reduciéndose notablemente en sentido contrario a la reconcentración del mercado móvil y, por lo tanto, a las asimetrías naturales existentes en el mismo.

En este sentido, el mercado móvil está experimentando una reconcentración evidente que la política tarifaria de interconexión no está considerando ni reflejando, como es obligación del Instituto, pues esta debe incorporar las asimetrías naturales en el mercado y si éstas aumentan, así debería hacerlo la asimetría tarifaria de interconexión móvil.

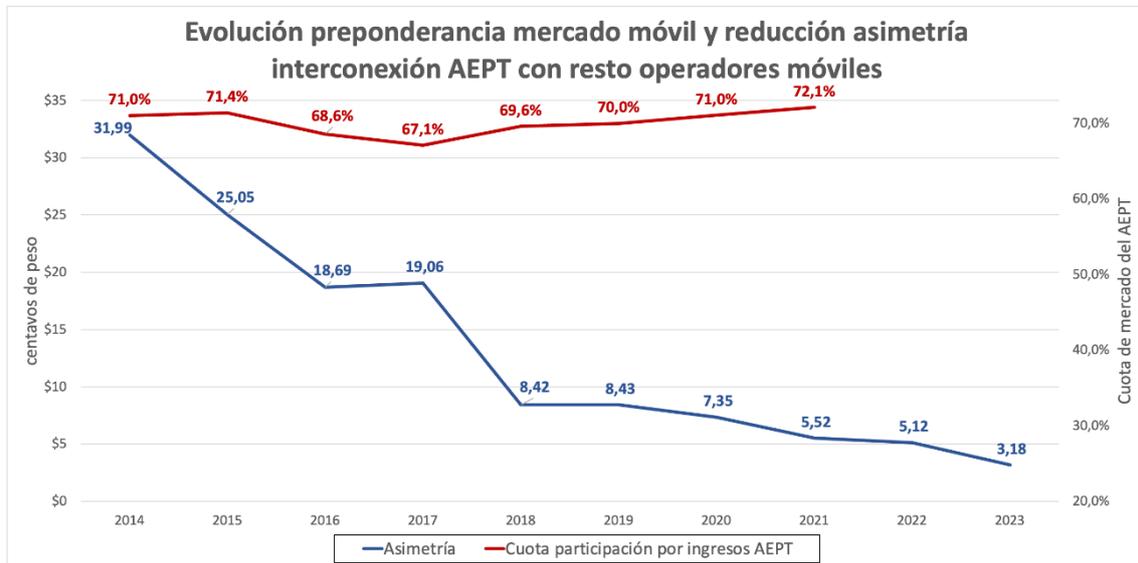


Figura 35. Evolución de la asimetría entre los operadores móviles y evolución de la reconcentración del AEP en el mercado móvil (Fuente: Elaboración propia a partir de información IFT)

Como se observa, ese nivel de asimetría tarifaria se ha venido reduciendo, y seguirá reduciéndose para el periodo 2021-2023, a pesar de que para dicho periodo la concentración en el mercado móvil a favor del AEPT se mantendrá o incluso podrá reconcentrarse aún en mayor medida.

En este sentido, si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la inconstitucionalidad del régimen de asimetría instaurado por la denominada “tarifa cero”³¹, ordenando al Instituto establecer un régimen de regulación tarifaria sobre la base de un modelo de costos, el Instituto debería procurar cumplir dicho mandato estableciendo una política que en la medida de lo posible trate de aproximar los niveles de asimetría a los previamente existentes bajo el régimen de asimetría de “tarifa cero”, donde pudo evidenciarse una pérdida de participación por ingresos del AEPT y mejoras generales en la competencia. Ello, con el objeto de reducir la elevada participación de mercado del AEPT derivada de las ventajas competitivas inherentes que posee por ser el agente preponderante y equilibrar el escenario competitivo en beneficio final de los usuarios.

³¹ La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad del artículo 131, segundo párrafo inciso inciso a) de la LFTyR, que prohibía al AEPT establecer cobros por interconexión a otros operadores, ordenando que la regulación tarifaria en materia de cargos de interconexión sea realizada por el Instituto y no por el Congreso. Además, los párrafos 134, 138 y 178 de la sentencia establecieron que el Instituto debería realizar dicho análisis en base a un modelo de costos, en línea con las mejores prácticas internacionales.

3.11. La portabilidad como mecanismo para fomentar la competencia en el mercado móvil

Los resultados de la portabilidad móvil en México constituyen un indicador que permite confirmar el incremento en la participación del AEPT en el mercado y su reconcentración. Así, dicha situación no hace más que evidenciar el escaso efecto de la regulación de la portabilidad en la promoción de la competencia, además del nulo impacto de las medidas asimétricas para solucionar las fallas de mercado derivadas de la situación de preponderancia del AEPT y nivelar el terreno competitivo.

Conforme se desprende de la siguiente gráfica, resulta alarmante que, pese a la implementación de la regulación de portabilidad móvil y la implementación de diversas medidas asimétricas, el balance neto de las portabilidades en México sea, cuando menos desde el año en el que se cuenta con información, 2015, siempre favorable al AEPT.

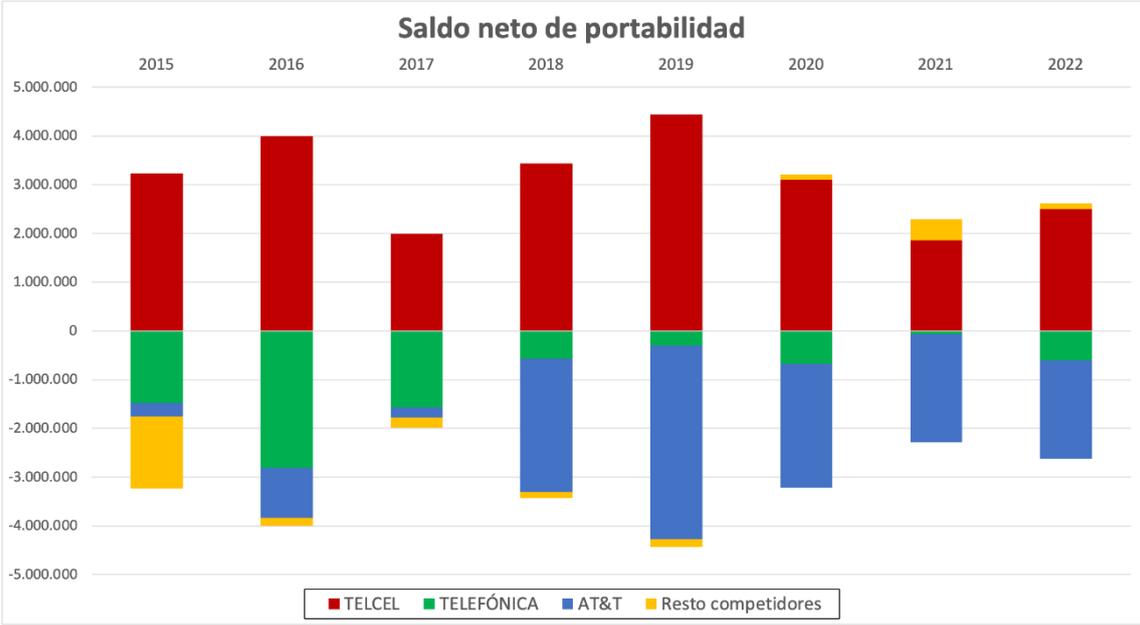


Figura 36. Portabilidades netas por operador (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT con datos al 01/2023)

La evolución de la portabilidad muestra un mercado móvil claramente disfuncional donde el preponderante resulta siempre ganador, cuando lo que debería haberse logrado con la implementación de la regulación de portabilidad y la imposición de medidas asimétricas, es que los costos de cambios de los clientes del AEPT se redujeran y que los competidores alternativos pudieran encontrarse en igualdad de condiciones para realizar ofertas dirigidas a la captación y/o retención de sus clientes. En efecto, en un escenario de competencia, se esperaría que el preponderante fuera el operador que pudiese perder más clientes producto de la disminución de estos costos de cambio y de la nivelación de las condiciones competitivas producto de la regulación asimétrica.

De un lado, la regulación de portabilidad, así como las medidas asimétricas, no han logrado reducir los elevados costos de cambio que enfrentan los clientes del AEPT, toda vez que la dinámica competitiva en este sector demuestra una inercia en la contratación del servicio hacia la empresa preponderante. Así, aquellos usuarios que han contratado previamente con el AEPT continúan considerando que el cambio a un operador alternativo resulta costoso, por lo cual la decisión de seguir contratando con el AEPT tiene como consecuencia un mercado que no puede desconcentrarse. En este escenario, los

costos de cambio que enfrentan los clientes del AEPT continúan representando barreras a la transición entre las empresas operadoras, generando una ventaja sostenible para el AEPT al ser el operador con más tiempo y participación en el mercado, derivando en que los operadores alternativos no puedan competir en igualdad de condiciones.

A propósito de ello, en el presente documento, se evaluará como diversas medidas asimétricas referentes a usuarios finales del Anexo 1 de la Resolución de Preponderancia, entre ellas, la separación contractual o el desbloqueo de terminales no han tenido ningún impacto en la reducción de los costos de cambio que enfrentan los usuarios del preponderante.

Adicionalmente, el presente documento hará referencia a cómo la regulación de Usuario Visitante o RAN no ha logrado nivelar esta ventaja inherente del AEPT en cuanto a cobertura, toda vez que este elemento puede constituir un factor trascendental que incrementa el costo de cambio para sus usuarios y también refuerza su estrategia de captación de clientes.

De otro lado, esta problemática se ve acrecentada si consideramos no sólo a aquellos usuarios que previamente contrataron con el AEPT y se encuentran cautivos por los elevados costos de cambio impuestos por este operador, sino también al analizar su poder de captación respecto a los clientes de sus competidores, aspecto que también se ve reflejado en los saldos de portabilidad, pues son los operadores alternativos quienes pierden clientes hacia el AEPT en mayor medida.

Al respecto, previamente se ha hecho referencia a las ventajas competitivas inherentes al preponderante, derivadas de los menores costos unitarios por sus mayores economías de escala, su capacidad para realizar menores inversiones y obtener mayores márgenes de ganancia sostenidos en el tiempo, ventajas que en su conjunto, facilitan que el AEPT pueda desplegar estrategias comerciales dirigidas a retener sus propios clientes – elevando sus costos de cambio – y captar fácilmente los clientes de otros competidores.

En este segundo escenario, el presente documento también ahondará en cómo la regulación asimétrica impuesta por el Instituto no ha logrado reducir las ventajas inherentes que tiene el AEPT por su propia condición de preponderante, pues ésta no ha garantizado la efectiva replicabilidad técnica y económica del AEPT y el acceso a OMVs.

Cabe señalar que dicha situación cobra especial importancia pues nos encontramos en un escenario en el cual las ofertas de captación y retención de usuarios del AEPT no pueden ser replicadas por los operadores alternativos a partir de la oferta regulada, por lo que, pese a que invierten más en términos absolutos y relativos que el AEPT, no logran alcanzar una escala mínima de viabilidad en el largo plazo.

3.12. Condiciones de competencia en las contrataciones públicas de servicios de telecomunicaciones

De acuerdo con el Instituto, las compras públicas de servicios en el sector telecomunicaciones en México, reportaron para el período 2010-2018, un gasto anual promedio del gobierno federal por un monto de \$3,101 millones de pesos mexicanos (mdp.), siendo el promedio anual de \$2,687 mdp. para

los servicios de telecomunicaciones fijas, \$239 mdp. para los servicios móviles y \$196 mdp. para servicios satelitales³².

En este sentido, resulta relevante analizar la evolución del mercado de compras públicas en el sector de las telecomunicaciones mexicano en la última década (2013-2022) a efectos de evaluar si los problemas detectados por el Instituto hacia el año 2020 en su estudio de abogacía para la promoción de la competencia en este mercado, continúan siendo aplicables para el entorno competitivo observado en la actualidad. Para tal efecto, presentamos un análisis que incluye las adquisiciones gubernamentales a nivel federal³³.

Durante el periodo 2013-2022 se registraron un total de 2896 contratos de compras públicas de telecomunicaciones, con un valor total de \$20,462.3 mdp. En cuanto a la participación de los Grupos de Interés Económico - GIE en estas compras públicas es reseñable que el AEPT se sitúa por encima del 50% en términos monetarios (\$11,074.6 mdp; 54.1%) como en número de contratos (1.549; 53.5%). Además, se observa como en los últimos años esta participación se sitúa considerablemente por encima de ese valor, llegando por ejemplo a más del 60% en el año 2022.



Figura 37. Participaciones de los GIE en contratos públicos para el periodo 2013-2022 expresado en términos monetarios (Fuente: Elaboración propia a partir de Propulsar)

Los datos de participación por GIE están ligados a la forma en que se adjudican los contratos de compras públicas. En este sentido, más de tres cuartas partes de los contratos (77%) se realizan por adjudicación directa. En este tipo de contratos es también el AEPT, el GIE que ostenta un mayor número de contratos (55%).

³² IFT (2020). Análisis de Compras Públicas en el Sector de Telecomunicaciones en México, pp. 7. Disponible en el portal web del IFT: <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/competencia-economica/analisisdecompraspublicasenelsectordetelecomunicaciones-completo.pdf>

³³ Para el presente análisis se utiliza la base de datos elaborada por Propulsar en el estudio denominado "Adquisiciones gubernamentales de telecomunicaciones 2013-2022", comisionado por Telefónica, que contiene un total de 7247 contratos públicos disponibles en el portal de CompraNet para el período comprendido entre enero de 2013 a septiembre de 2022.

En cuanto al análisis desagregado por los diferentes servicios de telecomunicaciones (conectividad, internet, infraestructura, servicio satelital, telefonía fija, telefonía móvil y otros servicios) se observan diferentes participaciones de los GIEs, aunque siendo el AEPT el que tiene una mayor participación en términos monetarios en casi todos ellos.

Cabe señalar que el AEPT es el operador con la mayor cuota de participación en todos los servicios de telecomunicaciones contratados por la Administración Pública, a excepción del servicio de conectividad³⁴.

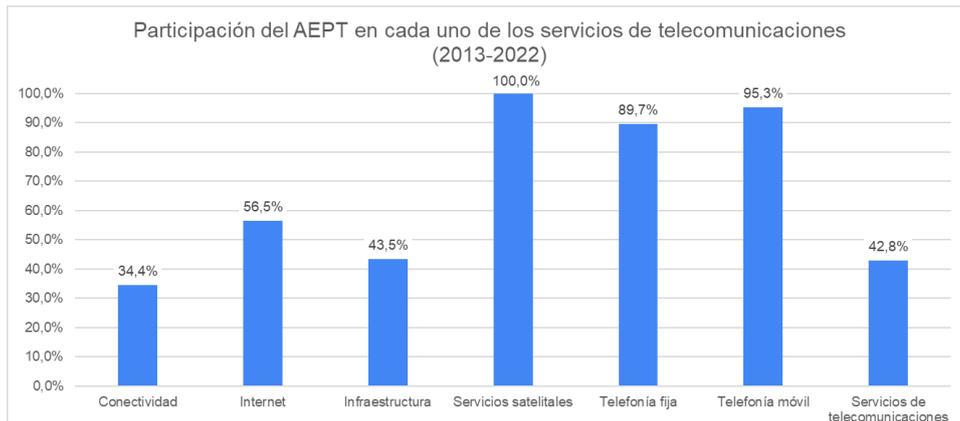


Figura 38. Participación del AEPT en términos monetarios para cada uno de los servicios de telecomunicaciones (Fuente: Elaboración propia a partir de Propulsar)

En el caso del servicio de internet, el AEPT tiene una participación en términos monetarios del 56.5% del total de las compras públicas en este ámbito. Sin embargo, es en el caso de telefonía fija y telefonía móvil donde el AEPT tiene una participación abrumadora, 89.7% y 95.3%, respectivamente.

En conclusión, a la luz de los datos mostrados en los párrafos anteriores, la participación del AEPT se sitúa en valores muy elevados para el conjunto de compras públicas de telecomunicaciones lo que provoca que se refuerce su poder de mercado en el sector de telecomunicaciones.

Ahora bien, en el marco del estudio de abogacía de compras públicas de servicios de telecomunicaciones en México del año 2020, el Instituto señaló que el mercado mexicano se encontraba caracterizado por un número limitado de proveedores (operadores) que exhibían asimetrías en su participación y cobertura de servicios con infraestructura propia.

En este sentido, el Instituto consideró que las regulaciones generales y asimétricas sectoriales eran instrumentos que permitían a los operadores usar otras redes para ampliar su presencia comercial, siempre que el diseño de los procesos de selección se los permitiese; no obstante, debía tenerse en consideración que el diseño de las compras públicas para este sector, involucraba cuestiones técnicas especializadas que planteaban retos importantes en la contratación de los servicios para las Entidades Contratantes.

³⁴ Durante el período 2013 a 2022, para el servicio de conectividad, AT&T se adjudicó \$555,2 millones de mdp., equivalentes a un 52.7% de participación, mientras que el monto adjudicado del AEPT fue de \$362,8 millones de mdp., equivalentes a un 34.4% de participación en dicho servicio.

En efecto, en el marco del citado estudio, el Instituto señaló que, las Entidades Públicas, por desconocimiento de la alta complejidad técnica de los servicios de telecomunicaciones y sus particularidades en materia de libre competencia, habrían impuesto condiciones que limitaron de forma innecesaria la competencia en los procesos de contratación generando fenómenos de captura o “lock in” a través del diseño de contratos con requisitos técnicos que solo podrían haber sido satisfechos por operadores específicos³⁵. Entre los principales hallazgos identificados por el Instituto para el período comprendido entre los años 2010-2018, destacan los siguientes³⁶:

- i) La imposición de requisitos innecesarios que pudieron haber limitado el número de posibles oferentes y con ello la competencia durante los procesos de selección, identificándose términos técnicos muy específicos o innecesarios respecto a equipos a emplear, paquetería específica, coberturas de servicio, sistemas de comunicación e incluso teléfonos de marcas determinadas.
- ii) La falta de entrega de información suficiente y oportuna a efecto de que los operadores pudieran formular ofertas competitivas limitaba el número de posibles oferentes y la competencia en los procesos de selección. La permanencia de un único operador en el tiempo como proveedor de servicios de las Entidades Contratantes sugería que este contaba con alguna ventaja para formular ofertas económicas, mientras los demás operadores no podían formular propuestas por falta de información. Ello ocurría, por ejemplo, en los procesos en los cuales se presentó un solo interesado que había sido contratista el año anterior, y luego de resultar ganador de la licitación, se celebraban adjudicaciones directas posteriores con este proveedor, extendiéndose así la duración total del servicio. Además, se detectaron casos en los cuales las Entidades Contratantes, no brindaban información completa acerca de los términos técnicos de los emplazamientos en las contrataciones.
- iii) La contratación de múltiples servicios en un solo contrato derivaba que solo el AEPT pueda cumplir con la totalidad de los requerimientos de la licitación mientras que el resto de los concursantes debía formar asociaciones o consorcios para competir, limitándose así el número de posibles oferentes y con ello la competencia durante el proceso de selección.
- iv) La falta de información disponible en CompraNet, pues no se incluye todos los requisitos de información previstos en la normativa de contrataciones. Por ejemplo, para los procesos de adjudicación directa, no se logró identificar documentación sobre el estudio de mercado del contrato y las descripciones detalladas de los servicios. El Instituto consideró que las Entidades Públicas podrían contribuir a la competencia y máxima concurrencia durante sus procesos de contratación, además de apoyar a otras entidades, haciendo públicos los resultados de sus investigaciones de mercado con información sobre el número potencial de proveedores por servicio, áreas geográficas en las que los ofrecen, precios y otros términos de contratación.

Con relación a las conclusiones y recomendaciones finales del estudio, el Instituto se limitó a señalar que este tipo de problemas en la competencia, podrían atenderse de manera “relativamente sencilla”

³⁵ “Dada la complejidad técnica de los servicios de telecomunicaciones y sus particularidades en materia de competencia, el desconocimiento de los mercados y sus condiciones de competencia podría llevar a las Entidades Públicas a imponer condiciones que innecesariamente limiten la libre concurrencia y competencia, y hacer contratos con requisitos que podrían ser satisfechos únicamente por operadores específicos, con lo que podrían generarse fenómenos de captura o “lock-in”. IFT (2020). Análisis de Compras Públicas en el Sector de Telecomunicaciones en México, pp. 44.

³⁶ “No obstante, también se identificaron casos que pudieron haber restringido la competencia y libre concurrencia, debido a la imposición de requisitos innecesarios, la contratación consolidada de servicios como un desincentivo a la participación o la falta de información para que los operadores pudieran formular ofertas competitivas y/o para que las Entidades Contratantes puedan realizar estudios de mercado que les ayuden a conocer el contexto de la provisión de los servicios en el que se llevan a cabo los procedimientos de contratación”. IFT (2020). Análisis de Compras Públicas en el Sector de Telecomunicaciones en México, pp. 47-48.

utilizando información relacionada con las características particulares del sector, las herramientas de información pública que ofrece el Instituto, así como con la experiencia acumulada sobre principios de competencia en materia de compras públicas que han adoptado otros países y recomendaciones de organismos internacionales.

Al respecto, desde Telefónica, no solo discrepamos del alcance de las conclusiones y recomendaciones del Instituto, sino que además, resulta sorprendente la poca falta de compromiso e involucramiento con la promoción de la competencia en las compras públicas en el sector telecomunicaciones, más aún, cuando se advierte que el hecho de que el AEPT resulte el principal adjudicatario del Estado desde cuando menos, el año 2010, permite el reforzamiento de su posición dominante en el sector en su conjunto.

A propósito de este aspecto, consideramos que el Instituto no debe considerar “como un aspecto positivo” del estudio de abogacía, el hecho de que la mayoría de los contratos de cuantías más altas hayan sido adjudicados a través de una licitación y no de una adjudicación directa. Debemos recordarle al Instituto, que la normativa de contrataciones nacional prevé que el mecanismo de licitación sea la regla general y las adjudicaciones directas se lleven a cabo por supuestos excepcionales regulados de manera específica por la legislación, por lo cual, este hallazgo no es ningún aspecto meritorio que deba ser rescatado en el Informe.

En línea con lo previamente expuesto, es preciso indicar que el mercado de compras públicas de servicios de telecomunicaciones enfrenta una seria problemática en lo referido a la promoción de condiciones de competencia desde dos frentes:

- (i) en el diseño de los procesos o compras públicas a cargo de las Entidades Contratantes, que puede limitar la pluralidad de postores desde la etapa de elaboración del estudio de mercado - e incluso derivar en adjudicaciones directas por considerar que no existen operadores alternativos -, o en el diseño de requisitos técnicos discriminatorios e injustificados en los pliegos de bases que deriven en la presentación de un número limitado de postores o un único postor; y;
- (ii) posterior a la fase de diseño de procesos, cuando éstos faciliten la pluralidad de postores, la falta de efectividad de la regulación asimétrica de acceso y uso de las ofertas mayoristas del AEPT hacen que, en la práctica, los operadores alternativos no se encuentren en igualdad de condiciones al momento de concursar.

Con relación al primer aspecto, en el marco de sus competencias como agencia de competencia y organismo regulador sectorial, consideramos que el Instituto debería llevar a cabo una agenda de acciones conjuntas para la mejora de la competencia en las compras públicas en el sector telecomunicaciones, tal como han llevado a cabo las agencias de competencia de otras jurisdicciones – países a los que incluso el propio Instituto hace referencia en el estudio de abogacía - e incluso tal como se ha planteado la COFECE para el resto de mercados.

En efecto, el Instituto, debe dejar de lado una actitud pasiva en relación con este mercado y emitir no solo un estudio de abogacía que se limite a describir el estado situacional de las problemáticas de las compras públicas en telecomunicaciones en su fase de diseño, sino que su estudio debería plantear las formas en las cuales, en el marco de sus competencias, va a contribuir a revertir los problemas detectados. Recordemos que, en la experiencia internacional, las agencias de competencia no se han limitado a describir la problemática de la competencia en las compras públicas, sino que han adoptado acciones de forma proactiva, e incluso en algunos casos han promovido la modificación de los regímenes de contratación pública para procurar la promoción de la competencia.

Así, por ejemplo, en el presente caso, el Instituto debe elaborar guías concretas con recomendaciones específicas que puedan servir de utilidad a las Entidades Contratantes para el diseño de términos de referencia o requisitos técnicos de acuerdo a las consideraciones técnicas de cada tipo de servicio de telecomunicaciones involucrado, además de realizar acciones de monitoreo o supervisión constantes de la aplicación de los principios de libre competencia en la fase de estudios de mercado y en los procesos de selección, sumado a acciones de capacitación constantes a las Entidades Contratantes, pues efectivamente como advierte el Instituto, éstas no son los órganos técnicos en cuestiones del sector telecomunicaciones y en competencia económica.

Además, ello no obsta a que el Instituto, en el marco de sus funciones, proponga opciones de mejora que impliquen una reforma legislativa o incluso modificaciones no legislativas en el ámbito de las contrataciones, esto es, conforme al principio de colaboración entre entidades, procurar su participación para garantizar la libre competencia en los procesos de selección, un efectivo monitoreo de las condiciones de competencia en los estudios de mercado y procesos de selección, transparencia en la información publicada por las Entidades Contratantes, entre otras.

Con relación a ello, considerando que, para el Instituto, los problemas a la competencia detectados en el diseño de procesos de selección por parte de las Entidades Contratantes *“pueden ser resueltos de forma muy sencilla”*, se le solicita que, en el marco de la transparencia que debe regir la actuación del Instituto, informe al público en general el impacto que ha tenido el citado Informe de abogacía en la mejora de la competencia en las compras públicas. Esto es, el Instituto debería evaluar el impacto de sus recomendaciones – que consideramos son simples descripciones del estado situacional y no tienen la calidad de recomendaciones – y si las Entidades Contratantes han adoptado dichas sugerencias, o si en todo caso, las acciones derivadas del Informe han logrado el cometido de revertir la situación de riesgos para la competencia que viene experimentándose en el submercado de compras públicas desde el año 2010.

De otro lado, con respecto al segundo aspecto, es bien sabido por el Instituto que las condiciones de las ofertas de referencia del AEPT no permiten que los operadores puedan replicar sus servicios y, por tanto, presentar una oferta competitiva en el marco de los procesos de contratación pública.

Lamentablemente, en dicho Informe de abogacía, el Instituto omitió por completo que los problemas en la promoción de la competencia no se presentan en exclusiva, debido al desconocimiento técnico regulatorio de las Entidades Contratantes en la etapa de diseño de procesos, sino que en un segundo momento, es el Instituto el principal responsable de que los operadores alternativos no cuenten con las mismas condiciones que el AEPT en los casos en los que los procesos de contrataciones son abiertos a los demás operadores. Es así que, el Instituto da por sentado que los problemas a la competencia en este mercado no tienen ningún tipo de relación con las medidas asimétricas impuestas al preponderante, omitiendo evaluar por completo las condiciones de competencia existentes en este segundo momento.

Sin perjuicio de lo previamente expuesto, en el presente documento presentaremos una propuesta de adición de medidas que tiendan a corregir de manera eficaz las distorsiones en la competencia y los problemas de concentración que se advierten en el mercado de compras públicas de telecomunicaciones.

3.13. Falta de efectividad de las medidas asimétricas impuestas al AEPT

En términos generales, puede afirmarse que las medidas asimétricas de preponderancia establecidas por el Instituto en 2014 y revisadas posteriormente en los años 2017 y 2020, no habrían sido efectivas para reducir la concentración del mercado y corregir sus fallos estructurales.

Sobre este particular, identificamos que la falta de efectividad de las medidas de preponderancia se debe principalmente a dos problemas, a saber:

Primero, un incorrecto diseño regulatorio expresado en la falta de adecuación de las medidas asimétricas con relación al distinto grado de concentración y a las diferentes barreras a la competencia existentes en los mercados donde opera el AEPT. Al respecto, consideramos que el Instituto se habría enfocado mayormente a la aplicación de medidas asimétricas para los servicios fijos, sin atender en buena medida al mayor grado de concentración en el mercado móvil.

Además, consideramos que el Instituto tampoco habría seguido la mejor práctica internacional, pues si bien los altísimos niveles de concentración experimentados en el mercado móvil mexicano son excepcionales en la comparativa internacional, en aquellos casos en los que los reguladores constatan esta problemática, aplican medidas asimétricas mucho más severas que las que se encuentran actualmente vigentes. Así, por ejemplo, el Instituto se ha resistido a aplicar medidas rigurosas al mercado móvil que en su momento fueron adoptadas por reguladores ante problemáticas similares.

Segundo, la falta de una adecuada política de cumplimiento regulatorio que asegure el cumplimiento efectivo de las medidas por parte del AEPT, mediante la realización de acciones de supervisión y monitoreo que sean oportunas para la prevención y sanción de conductas que puedan generar graves daños al mercado.

Un aspecto que comprueba la poca efectividad de las medidas asimétricas se presenta en el caso de las ofertas de referencia mayoristas de los servicios regulados. En efecto, si bien en teoría, el Instituto ha regulado las ofertas de referencia mayoristas y en muchas ocasiones el AEPT ha suscrito contratos con los Concesionarios Solicitantes (“CS”), en la práctica, el AEPT no cumple a cabalidad con las obligaciones establecidas por el regulador, pues existen retrasos, condiciones adicionales no contempladas por la oferta, y otros mecanismos alternativos utilizados para evadir el cumplimiento efectivo. La falta de supervisión en el cumplimiento regulatorio del AEPT y la detección de estos mecanismos para desincentivar el uso de su oferta mayorista – aunado a un diseño regulatorio que le da un amplio margen de discrecionalidad al momento de atender una solicitud– generan que, en la práctica, no se le dé un uso efectivo a la oferta mayorista, tal como lo demuestran las cifras incluidas en los reportes trimestrales emitidos por el propio Instituto.

A propósito de ello, la Unidad de Competencia del IFT se ha pronunciado respecto a la efectividad de las medidas asimétricas con motivo de la segunda Resolución bienal, reconociendo el poco impacto que han tenido las ofertas mayoristas reguladas de usuario visitante, OMV y enlaces dedicados en términos de competencia derivados del escaso uso que hacen de éstas los operadores alternativos al AEPT³⁷.

³⁷ IFT. Diciembre 2020. Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119

*“Sin embargo, en el Análisis en Materia de Competencia se concluye que existe un **alcance limitado del Servicio Mayorista de Usuario Visitante** en tanto que **las tarifas mayoristas de este servicio no permiten replicar las tarifas minoristas del AEPT**. Por lo anterior, se recomiendan cambios en la determinación de tarifas del Servicio Mayorista de Usuario Visitante, así como también extender el periodo de prestación del mismo previsto en la medida Décima Transitoria del Anexo 1.”³⁸*

(Énfasis añadido)

*“**Las Medidas han tenido un impacto bajo** en relación con los objetivos de incentivar la entrada y expansión de competidores del AEPT con base en **servicios de comercialización y reventa a OMV**”³⁹*

(Énfasis añadido)

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

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

(Énfasis añadido)

De otro lado, conforme será desarrollado posteriormente, resulta sumamente preocupante que sean los operadores – y no el propio Instituto - los que en la práctica vengán detectando presuntos incumplimientos, reemplazando en gran medida las funciones encomendadas al Instituto de realizar acciones de supervisión y monitoreo del cumplimiento de las obligaciones por parte del preponderante. En línea con ello, se evaluará que, el hecho de que los competidores del AEPT tengan un rol activo en la presentación de denuncias – al margen de si éstas cuentan con fundamentos jurídicos atendibles que deriven en sanciones administrativas – deben constituir en un indicador que alerte al Instituto acerca de la existencia de problemas en el cumplimiento de las obligaciones regulatorias del AEPT y la necesidad de procurar mayores esfuerzos en las labores de supervisión y fiscalización. A propósito de ello, también se desarrollará que, para los pocos casos en los que el Instituto ha hecho uso de su potestad sancionadora, ha incurrido en múltiples vicios durante la tramitación de los expedientes – como en el reciente caso de archivamiento de una sanción a Telmex – o en todo caso ha detectado infracciones e iniciado procedimientos de forma tardía, extendiendo el daño ocasionado por la conducta infractora en el tiempo en perjuicio de la competencia.

Ante esta problemática, resulta necesario que el Instituto defina unos objetivos claros y cuantificables dentro del horizonte de revisión bienal que le permitan actuar proactivamente para cumplir con uno de los objetivos principales que justificaron su creación y el establecimiento del régimen de

³⁸ Ibíd.

³⁹ Ibíd.

preponderancia, que es la reducción de la concentración en el sector, en tanto éste objetivo tiene un impacto directo en la mejora del entorno competitivo y en el bienestar de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

Sin lugar a duda, el IFT es plenamente consciente de la falta de efectividad de las medidas asimétricas, especialmente las relativas a los servicios mayoristas regulados, tal como lo hizo constar en el documento de revisión bienal de las medidas de preponderancia de 2020. No obstante, dicha preocupación no se manifiesta de forma expresa en las resoluciones de medidas de preponderancia subsecuentes ni en un reforzamiento de su política de *enforcement*.

A propósito de ello, es preciso indicar que, el enfoque del Instituto parte de un error conceptual en la interpretación de la métrica del uso de una oferta mayorista como indicador de efectividad de las medidas asimétricas. Así, pese a que en la práctica internacional en la que un uso elevado de la oferta mayorista es un indicativo de su eficacia, el Instituto utilizó un argumento a contrario para justificar la libertad tarifaria del servicio SAIB en 52 municipios debido a su escaso uso por parte de los operador alternativos del AEPT.

“En esta evidente evolución positiva y exitosa de la competencia en la provisión del servicio de banda ancha fija, que ha beneficiado a los usuarios al contar con mayores alternativas, el IFT analizó el impacto que ha tenido el servicio de desagregación de acceso indirecto al bucle local, sobre el cual se determina la libertad tarifaria en dichas zonas.

*El resultado encontrado es que el AEPT reportó un total de mil 453 SAIB [1,453] de los casi 22 millones de acceso de BAF contratados a nivel nacional, es decir, **una cifra marginal respecto a los ofrecidos en el país.**”⁴⁰*

(Énfasis añadido)

Finalmente, queremos volver a incidir en el hecho de que el Instituto otorga flexibilidad regulatoria precisamente por hechos que, a la luz de la práctica internacional serían valorados de forma inversa, pues esta flexibilidad es otorgada únicamente cuando se advierte la existencia de un mercado dinámico en el que los operadores con poder de mercado den cumplimiento efectivo a la regulación. Por el contrario, el Instituto, contra toda lógica regulatoria otorga esta flexibilidad por el simple de hecho constatar que “nadie utiliza la oferta regulada”, cuando la realidad es que evidentemente existe interés en utilizarla, como ocurre en otros países, pero los operadores deciden no entrar al mercado y “no utilizarla” por las evidentes barreras para su uso efectivo impuestas por el AEPT, que han sido informadas por la industria en diversas oportunidades y que son perfectamente conocidas por el Instituto.

⁴⁰ IFT. 6 de agosto de 2021. Nota de prensa: El Pleno del IFT aprueba que las empresas mayoristas del Agente Económico Preponderante en telecomunicaciones determinen las tarifas de uno de los servicios que ofrecen a sus competidores en 52 municipios del país (Comunicado 66/2021) 06 de agosto. <https://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-pleno-del-ift-aprueba-que-las-empresas-mayoristas-del-agente-economico-preponderante-en>

4. Análisis del impacto en términos de competencia de la regulación asimétrica

Conforme a lo expuesto en el capítulo previo, la regulación asimétrica no ha tenido ningún impacto positivo en términos de competencia ni ha logrado reducir el nivel de concentración del sector de telecomunicaciones en tanto el grupo América Móvil continúa manteniendo e incluso incrementando su participación, situación que no hace más que reforzar sus ventajas competitivas e incrementar las barreras de entrada al mercado en perjuicio de los competidores.

Desde Telefónica hemos venido advirtiendo esta situación a lo largo de las anteriores revisiones de las medidas de preponderancia⁴¹, incidiendo principalmente, en las deficiencias en su diseño, los retrasos en su implementación efectiva y su cumplimiento parcial por parte del AEPT.

En el presente capítulo nos centraremos en analizar la efectividad de aquellas medidas asimétricas que, en nuestra opinión, son las más relevantes, de cara a su potencial impacto en términos de competencia, poniendo un especial énfasis en las medidas referidas al mercado de servicios móviles, el cual viene experimentando un grave proceso de reconcentración y sobre el cual es necesario que el Instituto actúe de manera prioritaria.

Para dicho propósito, se evaluará en un primer término, los problemas en el diseño de las siguientes medidas asimétricas en los servicios móviles: (i) el servicio mayorista de usuario visitante; (ii) la obligación de replicabilidad económica y el servicio mayorista para OMVs; (iii) la obligación de replicabilidad técnica en los servicios móviles; y, (iv) las medidas referentes a los usuarios finales en lo que respecta al desbloqueo de equipos terminales, separación de contratos y plazos forzosos. Asimismo, se evaluará el escaso impacto en términos de competencia de dichas medidas en función a su falta de efectividad, implementación y/o cumplimiento por parte del AEPT.

Sin perjuicio de lo previamente expuesto, para el caso de los mercados fijos, también se incluye, principalmente, un análisis referente a los enlaces dedicados y su falta de efectividad derivada de un inadecuado diseño regulatorio.

⁴¹ Así, por ejemplo, tomando en cuenta la experiencia obtenida en otros mercados a nivel de Latinoamérica y España, Telefónica propuso en sus comentarios a la segunda revisión bienal, un enfoque alternativo basado en tres frentes:

- (i) En el ámbito minorista: garantizar una replicabilidad económica efectiva, la limitación del poder del AEPT en los canales de distribución, el establecimiento de obligaciones asimétricas respecto a las políticas de retención y captación de clientes, mantener la limitación del AEPT de ofrecer TV restringida y la limitación de diferenciar los precios a sus clientes entre la terminación en red propia o si terminan en red de terceros.
- (ii) En el ámbito mayorista: garantizar una replicabilidad técnica, eliminar barreras para el uso efectivo de servicios, la equivalencia de insumos, seguimiento y transparencia, así como el mantenimiento de la asimetría en la interconexión mientras se determine que existe preponderancia.
- (iii) Desde el ámbito de facultades y actuación del Instituto: el establecimiento de objetivos de largo plazo, seguimiento global y medición detallada de la efectividad de las medidas, desempeñar un papel más activo y vigilante, así como la introducción de un nuevo régimen sancionador asimétrico.

4.1. El servicio mayorista de Usuario Visitante (Roaming Nacional o RAN)

Las características del servicio de Usuario Visitante en México

Como es bien sabido, Telcel, el AEPT, es el operador con mayor cobertura en México, un país donde existen zonas y poblaciones en las que sólo este operador tiene presencia debido a que las condiciones socioeconómicas de dichas zonas limitan la posibilidad que otros operadores puedan desplegar y duplicar infraestructura propia.

De esta manera, sólo mediante acuerdos de compartición de infraestructura es posible llevar servicios móviles a dichas zonas con el objetivo de estimular la competencia en el sector y mejorar el bienestar general de los consumidores.

No obstante, para tener posibilidades de competir en igualdad de condiciones con el AEPT, los operadores móviles persiguen contar con una huella de cobertura equivalente a la del dominante. Cabe señalar que el AEPT estuvo en capacidad de desplegar la red móvil de mayor cobertura y capacidad en comparación a sus competidores debido a las ventajas iniciales de las que disfrutó, tales como, mayor espectro a precios bajos en los años iniciales del despliegue de la telefonía móvil, además de su propia condición de preponderante en el sector y el aprovechamiento del apalancamiento con su operación fija.

En este sentido, resulta necesario que los operadores móviles se encuentren en capacidad de acceder al servicio mayorista de usuario visitante en zonas donde sólo dicho agente dispone de cobertura y no es rentable el despliegue de redes alternativas. En efecto, se trata de zonas de poca densidad poblacional donde no es viable en términos económicos desplegar infraestructura adicional cuando ya existe la red de otro operador que acapara el poco tráfico existente, pues dicha situación imposibilita el retorno de la inversión para un nuevo operador que hipotéticamente se plantease desplegar su propia infraestructura en dichas zonas.

Por ello, un operador alternativo que pretende analizar la viabilidad de desplegar infraestructura en una zona rural - de baja densidad poblacional o bajos recursos económicos- donde ya existe un operador establecido - primer operador que pudo haber determinado un caso de negocio positivo de inversión-, se enfrenta a una situación y modelo de negocio no rentable con base a una duplicidad de las infraestructuras, llegando a la conclusión de que tendría que repartir y disputar una demanda muy reducida con inversiones fijas muy elevadas que la demanda previsible y en competencia no permitiría cubrir. El primer operador en llegar, especialmente en el caso de México, lo habrá podido hacer en virtud de su preponderancia, especialmente en los años en los que disfrutó de una posición privilegiada sin apenas regulación, lo que le permitió adelantarse en la cobertura en estas zonas en el límite de la rentabilidad y cerrar la posibilidad de que otros operadores pudieran hacerlo, creando, en la práctica, un monopolio a nivel geográfico en las zonas donde sólo éste dispone de infraestructura.

De manera ilustrativa en la siguiente gráfica, se muestra cómo para un operador no es viable desplegar infraestructura en determinadas zonas de poco tráfico – debido a la baja densidad poblacional o bajos recursos económicos - donde ya otro operador ha desplegado su propia infraestructura y captura el poco tráfico existente.

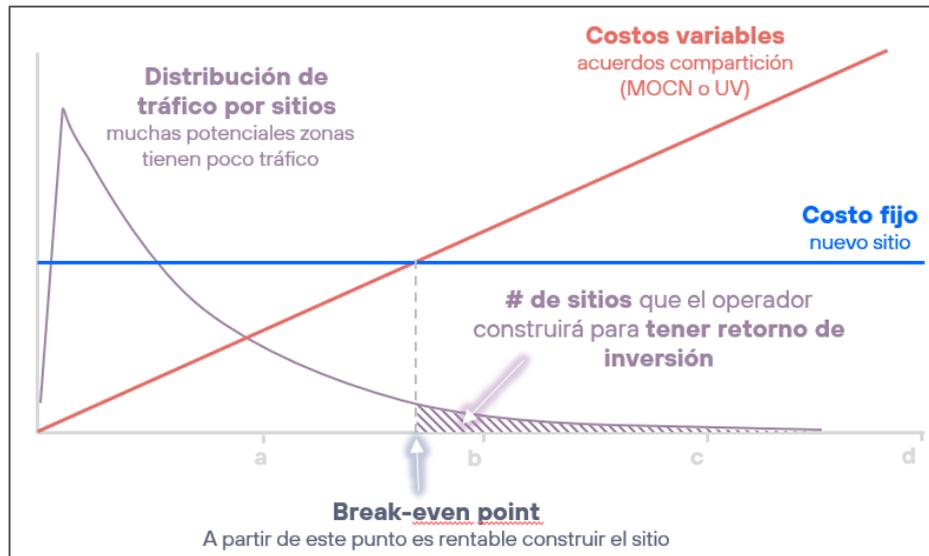


Figura 39. Ilustración de la viabilidad de invertir en zonas de poco tráfico cuando ya existe un operador establecido (Fuente: Elaboración propia)

El gráfico muestra de manera cualitativa cómo en zonas poco rentables, cuando ya un operador ha desplegado infraestructura, para otro operador sólo resulta viable utilizar mecanismos de compartición con dicho operador, siempre que los precios sean razonables.

Dicha situación obedece a que los ingresos por el tráfico, que hipotéticamente tendrían que repartirse con el operador establecido, no cubrirían los costos fijos que tiene el despliegue de un sitio. Ello sólo se consigue para un determinado nivel de tráfico - *break-even point* en la gráfica-, que sólo una fracción de los sitios hipotéticos desplegados conseguirían. Así, el operador que analiza la viabilidad en estas zonas observará que la instalación de una infraestructura propia en los sitios de baja demanda (parte izquierda de la gráfica) no resulta rentable y nunca tendría un retorno a sus inversiones.

Por tanto, la única opción para competir en servicios en dichas zonas sería rentar al operador establecido -precios variables por uso o capacidad- siempre que fuera a precios razonables replicables económicamente. Es sólo a partir de cierto punto de equilibrio, donde se espera que cada radio base curse un tráfico relevante, esto es, el dilema entre rentar e invertir, se torna hacia la inversión cuando el retorno de la inversión está asegurado.

Este es un hecho bien conocido en la industria y que precisamente motiva la celebración de acuerdos voluntarios de RAN, especialmente en zonas con dificultades para el despliegue y retorno de las inversiones para más de un operador.

En esta misma línea, la siguiente gráfica de un estudio elaborado por la GSMA⁴², muestra que en zonas de baja densidad poblacional y/o bajo entorno socioeconómico, los ingresos esperados por radiobase son hasta un 80% menores que los de un sitio urbano. En sentido contrario, los costos de instalación y mantenimiento (Capex y Opex) son mayores, por la situación y orografía característica de la zona, así

⁴² GSMA. 2017. "Connected Society: Unlocking Rural Coverage: Enablers for commercially sustainable mobile network expansion" <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/resources/unlocking-rural-coverage-enablers-commercially-sustainable-mobile-network-expansion/>

como la lejanía de centros de comunicaciones, encareciendo la red de *backhaul*, por lo que, en conjunto, el retorno de las inversiones es prácticamente imposible.

VS URBAN	URBAN	RURAL	REMOTE
Users per site	100%	-60%	-80%
Revenues per site	100%	-80%	-95%
OPEX per site	100%	+25%	+100%
CAPEX per site	100%	+5%	+30%

Figura 40. Disminución de ingresos y aumento de costos por radiobase móvil en entornos rurales (fuente: GSMA. 2017. "Connected Society: Unlocking Rural Coverage: Enablers for commercially sustainable mobile network expansion")

El citado informe de la GSMA resalta la necesidad de los acuerdos de acceso y uso compartido para resolver los problemas de acceso, competencia y brecha de conectividad en las zonas rurales. Así, salvo que se presentasen prácticas anticompetitivas por parte del titular de la red, este tipo de acuerdos de RAN serían beneficiosos para todos los agentes involucrados.

La compartición beneficia a ambas partes, de un lado, el operador titular de la infraestructura puede tener un mayor retorno a la inversión de una infraestructura infrautilizada⁴³ aumentando su nivel de tráfico e ingresos mayoristas; mientras que, de otro lado, el operador que utiliza la infraestructura bajo una modalidad de compartición convierte sus costos en puramente variables según el uso que hace en un escenario donde no sería viable un despliegue propio de su infraestructura.

En el caso de México, uno de los mayores desafíos que presentan los operadores alternativos es precisamente el acceso a este servicio mayorista en condiciones competitivas y razonables, debido principalmente a que el inadecuado diseño regulatorio de esta medida por parte del Instituto ha facilitado que el AEPT imponga barreras para impedir el acceso efectivo a su red a través de la implementación de una estrategia de apalancamiento vertical.

La compartición de infraestructura, tanto pasiva como activa, es una práctica común de mercado para facilitar los despliegues de infraestructura y permitir que se puedan llevar a cabo de una manera que permita el retorno de la inversión. La compartición se concibe cada vez más como una alternativa viable para reducir los altos costos que enfrentan los operadores móviles por el despliegue e instalación de redes; permitiéndoles generar ahorros significativos y alcanzar al menos, un retorno de inversión razonable; así como a evitar la duplicidad de redes, la compartición favorece un uso mucho más eficiente de los recursos de la infraestructura, al tiempo que se estimula la migración a redes de nueva generación. En el caso específico de México, más allá de los acuerdos voluntarios entre los operadores distintos al AEPT para en la medida de lo posible mitigar los costos de despliegue y aumentar la cobertura y calidad de los servicios, la compartición de infraestructura de la red del AEPT es una necesidad que requiere de una intervención regulatoria, concretamente por:

⁴³ Por ejemplo, el regulador colombiano da cuenta de la muy inferior utilización de la infraestructura del operador dominante en el país en las zonas rurales o pequeñas poblaciones frente a las capitales. Al respecto, revisar: CRC RESOLUCIÓN No. 6146 DE 2021. página 443: "... la CRC se limitó a citar lo que COMCEL afirmó en sus comentarios al proyecto regulatorio de revisión de las condiciones esenciales de RAN, cuando indicó que "(...) en las ciudades capitales, el nivel de ocupación de la red de datos 4G de COMCEL es cercano al 40% (...)" y que: "(...) la situación en ciudades medianas y pequeñas que COMCEL se vio obligado a cubrir de acuerdo con las condiciones de la subasta 4G de 2013, se observa que el nivel de ocupación de la red de datos en 4G es mucho menor, inferior al 15% (...)"

- La mayor cobertura del AEPT es uno de los principales factores que explicarían los altos costos de cambio de los clientes. Como hemos indicado, esta mayor cobertura es fruto de las ventajas iniciales del AEPT y del aprovechamiento de su posición de dominancia, llegando primero a ciertos mercados y, como se ha explicado, por las características socio-económicas y de densidad de población, cerrando la posibilidad de duplicar la infraestructura para otros operadores. Donde los mecanismos de compartición serían la única posibilidad de llevar competencia, innovación en servicios y mejores precios a dichas poblaciones. Sólo mediante el establecimiento de obligaciones de compartición de la infraestructura es posible llevar servicios móviles a dichas zonas con el objetivo de estimular la competencia en el sector y mejorar el bienestar general de los consumidores.
- De cara a la llegada del 5G, el AEPT presenta tres ventajas principales para el despliegue de esta nueva tecnología frente a sus competidores:
 - i) la ventaja en términos relativos en el impacto de los costos del espectro en su estructura de costos, lo que de nuevo le otorga una ventaja competitiva para el despliegue de estas nuevas redes, pudiendo optar a más espectro, desplegar más rápidamente que sus competidores y obtener un mayor retorno de dichas inversiones, acaparando este nuevo mercado y tecnología y un círculo vicioso de preponderancia y apalancamiento en la misma.
 - ii) dado que el AEPT es un operador integrado fijo-móvil, tiene una ventaja en términos absolutos para el despliegue de las nuevas redes 5G, donde la densificación de la red es uno de los requisitos principales para los nuevos casos de negocio y que requieren de una red de backhaul (fibra hasta la antena y red de agregación) para poder obtener el máximo rendimiento y requerimientos de estos casos de negocio y las altas prestaciones demandadas por dicha tecnología. Como hemos podido mostrar en el capítulo anterior, la gran capilaridad de la red fija del AEPT y sus grandes economías de alcance, que le permiten compartir y repartir los costos de su red fija entre los servicios fijos y los servicios móviles, le otorgan una ventaja que los competidores sólo móviles no pueden replicar o, de hacerlo, sería a unos costos extraordinarios que no harían rentable el despliegue en una parte significativa del territorio.
 - iii) el AEPT, para los nuevos despliegues 5G, se apalancaría en su red existente de sitios y cobertura de las tecnologías legacy (3G y 4G), que como hemos desarrollado es superior a la de sus competidores, para desarrollar su nuevo despliegue de 5G, apalancándose así en una ventaja en infraestructura que ya disfruta para extenderla a las nuevas tecnologías, y que los competidores, por todas las razones expuestas, no pueden replicar en determinadas zonas por la imposibilidad de duplicación de las infraestructuras.

Por todo ello, si se quiere reducir la brecha en el acceso, que en México como es bien sabido se logrará principalmente mediante las redes móviles, es fundamental una obligación efectiva de compartición de la infraestructura activa, con tarifas de acceso razonables, especialmente con la llegada del 5G. Piense el Instituto que con la llegada del 5G y el crecimiento exponencial del tráfico que ello provocará, es muy posible que al menos temporalmente mientras despliegan su propia infraestructura, los competidores necesiten un acceso sin barreras e intensivo de la red del AEPT y necesiten cursar una gran cantidad de tráfico mediante los servicios mayoristas de éste, por lo que es fundamental la implicación del Instituto y el aseguramiento de unas condiciones de acceso efectivas. De lo contrario, volverá a suceder lo que viene sucediendo en México desde hace tiempo, que es que las ventajas competitivas del AEPT serán de nuevo aprovechadas por éste para apalancarse en su posición de preponderancia e insumos esenciales en los mercados ya existentes para extenderla a los nuevos

mercados y despliegues de nuevas tecnologías, y de nuevo, obtener una posición de muy alta concentración cuasi monopolística, que conllevará graves fallas competitivas y desplazamiento de los competidores, que podrán verse forzados a desistir de sus nuevas inversiones e incluso valorar la permanencia en el mercado, que irá en detrimento de los consumidores, el desarrollo de las redes y un entorno competitivo saludable que fomente mejores precios y servicios y permita el cierre de la brecha en el acceso, al menos al nivel que le correspondería a México por sus indicadores generales económicos y su peso dentro de los países de la OCDE.

Experiencia internacional en regulación de Roaming Nacional

El Roaming Automático Nacional o RAN es un instrumento de compartición y acceso empleado con la finalidad de promover la competencia en el mercado móvil a fin de procurar, por un lado, que los nuevos entrantes puedan desplegar sus propias redes más rápidamente y competir con los operadores establecidos, y de otro lado, fomentar la prestación de servicios móviles en zonas rurales en las que los operadores con red establecidos (en adelante, OMR) deciden no desplegar infraestructura al ser zonas financieramente inviables⁴⁴.

En efecto, si bien los reguladores han buscado incentivar la expansión del servicio a través de la promoción de la competencia, tanto en términos de cobertura e infraestructura, también es cierto que una mayor expansión derivada de la competencia genera rendimientos marginales cada vez menores debido a que las zonas con menor densidad poblacional y difícil acceso serán aquellas que no alcancen una cobertura necesaria. En este sentido, queda claro que los incentivos para la competencia vía expansión de infraestructura y el consecuente retorno de las inversiones se reducen en el tiempo⁴⁵.

A nivel de la región de América Latina y el Caribe (LATAM), se observa que diversos países exigen el RAN de forma obligatoria⁴⁶, en atención a sus condiciones y características particulares: (i) como obligación simétrica para todos los operadores móviles, como es el caso de Chile⁴⁷, Colombia y Ecuador; (ii) como obligación asimétrica para operadores declarados con poder significativo de mercado, como en el caso de Brasil⁴⁸; y, (iii) como resultado de las obligaciones impuestas en las licitaciones de espectro, circunscrito a ciertas bandas en específico, como es el caso de Argentina.

A continuación, presentamos un análisis de los marcos regulatorios del RAN en LATAM, a efectos de recoger las mejores prácticas internacionales de países que presentan características y condiciones económicas y de mercado similares a las de México y que pueden servir de referencia para realizar mejoras al marco regulatorio vigente.

⁴⁴ Además, el RAN puede ser útil cuando las licencias de servicios móviles se otorgan en ámbitos regionales toda vez que permite la prestación de servicios móviles a nivel nacional con otros OMR.

⁴⁵ La definición y alcance de este problema han sido abordados por el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones a través del Informe N° 242-GPRC/2018 del 19/11/2018 denominado "Consulta Pública sobre el Proyecto Mecanismos supervisados de compartición y acceso en la industria de servicios móviles". Disponible en: https://www.osiptel.gob.pe/media/2ajoyciv/res256-2018-cd_inf242-gprc-2018.pdf

⁴⁶ Si bien no forma parte del análisis regional, es preciso indicar que, a nivel continental, Estados Unidos y Canadá también han impuesto esta obligación de proporcionar RAN de forma simétrica.

⁴⁷ Posteriormente, se analizará que en Chile existen también la obligación del RAN a partir de las obligaciones impuestas a los ganadores de espectro en las bandas 713-748 MHz y 768-803 MHz.

⁴⁸ Conforme será posteriormente detallado, en Brasil también se impuso la obligación de RAN como remedio en el marco del proceso de control de concentraciones a raíz de la venta de uno de los operadores móviles más importantes en dicho país.

I. Argentina

El mercado móvil argentino puede ser considerado como un mercado en competencia donde los tres principales operadores con red, a saber, AMX Argentina S.A. (Claro Argentina), Personal (empresa absorbida por Telecom Argentina S.A) y Telefónica de Argentina S.A. (Movistar), se reparten de forma pareja las participaciones de mercado. Así, la existencia de una competencia efectiva en este mercado ha hecho que los tres principales operadores celebren de forma voluntaria acuerdos de RAN para la prestación de 2G, 3G y 4G para beneficiarse mutuamente de las ventajas de este mecanismo de compartición de infraestructura.

Es así que, a diferencia del caso mexicano, el regulador argentino, el Ente Nacional de Comunicaciones-ENACOM, no se ha visto en la necesidad de emitir una regulación a efectos de mandar la obligatoriedad de la suscripción de acuerdos de RAN debido a que los propios operadores han solucionado por iniciativa propia sus problemas de cobertura a través de acuerdos privados ya que este mercado no cuenta con un operador que ejerza dominancia – como el AEPT – y pueda imponer barreras al uso efectivo de este servicio.

Es preciso indicar que, pese a que en el mercado móvil argentino no existen nuevos operadores entrantes, el regulador ha considerado necesario que los Pliegos de Bases y las Condiciones de las licitaciones de espectro prevean la obligación de los operadores móviles con red de suscribir acuerdos de RAN en el ámbito nacional con aquellos operadores entrantes que resultasen adjudicatarios, tal como sucedió en el caso de la licitación las bandas de frecuencias de 700 MHz y AWS⁴⁹ para brindar servicios 4G LTE⁵⁰ y del remanente de las bandas 3G⁵¹, en el que se destacó la necesidad de proporcionar dicho acceso bajo los principios de igualdad, no discriminación y libre competencia.

Finalmente, considerando que los tres operadores móviles con red resultaron adjudicatarios de dicha subasta y vista la necesidad de que cumplieren a la brevedad con las obligaciones de cobertura y despliegue estipuladas en sus respectivos contratos, la Resolución 865/2019⁵² les ordenó que celebren acuerdos de RAN u otras soluciones técnicas alternativas de compartición de infraestructura para la prestación de servicios en localidades de entre quinientos (500) y diez mil (10, 000) habitantes, debiendo presentar dichos acuerdos a ENACOM para aprobación.

⁴⁹ Al respecto, revisar el artículo 22 de la Resolución N.º 38/2014, publicada en el Boletín Oficial de la República de Argentina el 7 de julio de 2014. Disponible en: https://www.enacom.gob.ar/multimedia/normativas/2014/Resolucion-38_14-SC.pdf

⁵⁰ En el caso de las bandas 4G, se licitaron 90 MHz en la banda de 1710-1770 MHz y 2110-2170 MHz (AWS) para la prestación del servicio de comunicaciones móviles avanzadas (SCMA) y, de ese total, 20 MHz fueron reservados para operadores entrantes. Asimismo, en la banda de 700 MHz – 698-806 MHz-, se licitaron otros 90 MHz agrupados en cuatro sub-bandas de frecuencias y de ese total también se reservaron 20 MHz para operadores entrantes. Las bandas 4G se licitaron para la totalidad del área nacional.

⁵¹ Se licitaron las bandas de 1850-1910 MHz y 1930-1990 MHz para la prestación del servicio de comunicaciones personales (PCS) y de 824-849 MHz y 869-894 MHz para la prestación del servicio de radiocomunicaciones móvil celular (SRMC). En estas bandas se concursaron dos bloques de espectro de 30 MHz, uno de 35 MHz y uno de 7,5 MHz. Cabe señalar que este espectro corresponde al remanente 3G que devolvió Telefónica Argentina (Movistar) tras la fusión entre Movicom y Unifón, que había sido previamente adjudicado a la empresa estatal ArSat.

⁵² Publicada en el Boletín Oficial de la República de Argentina el 5 de junio de 2019, disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/208932/20190605>

II. Brasil

A mediados de la década de los 2000, la naturaleza de la competencia entre los operadores brasileiros comenzó a virar hacia un modelo de competencia basada en infraestructura, por lo cual la cobertura de red representó una ventaja competitiva en el mercado para los operadores, situación que derivó en que aquellas zonas con menor densidad poblacional fuesen las menos atractivas para la inversión privada, perjudicándolas en términos de cobertura de red⁵³.

Dicha situación, aunada a la falta de acuerdos de RAN entre los operadores móviles, derivó en que la Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL optase por incluir algunas obligaciones de cobertura – en municipios de menos de 30, 000 habitantes - y de RAN en el marco de la subasta 3G⁵⁴; no obstante, dado que no se fijó una tarifa mayorista *ex ante*, los operadores móviles establecieron tarifas elevadas generando que el RAN en esas áreas fuera incipiente.

A efectos de remediar esta problemática, ANATEL comenzó a intervenir el mercado mayorista de RAN, aprobando el *Plano Geral de Metas da Competição* – PGMC, a través de la Resolución N.º 600 de 8 de noviembre de 2012⁵⁵, documento que incorpora un paquete de medidas de regulación asimétricas para promover la competencia en los mercados relevantes definidos para el sector de las telecomunicaciones.

Cabe señalar que dicho documento clasificó al RAN en Áreas de Registro – dimensión geográfica AR⁵⁶ – como un mercado mayorista sujeto a regulación *ex ante*⁵⁷, estableciendo que el grupo económico con poder significativo en el mercado de RAN estaría sujeto a medidas regulatorias asimétricas de transparencia y trato igualitario, junto con medidas de control de precios de productos mayoristas, para lo cual debía presentar ofertas de referencia, al menos de servicios de voz, datos y mensajes de textos⁵⁸.

En esta línea, junto con la publicación del PGMC, se designaron a los 4 OMR principales en Brasil, a saber, Grupo Claro, Grupo Tim, Grupo Vivo (Telefónica Brasil S.A. o Vivo), Grupo Oi, como grupos económicos con poder significativo de mercado – PSM en determinadas áreas geográficas o AR a nivel nacional, imponiéndoles la obligación de poner a disposición de cualquier operador móvil que lo solicite, una oferta de referencia para la contratación de RAN en las AR en las que fueron designados como operadores con PSM.

A diferencia del Instituto, ANATEL tuvo un rol muy activo en la supervisión del cumplimiento de esta obligación, llegando a sancionar y multar a Oi y TIM por dificultar la prestación del RAN a competidores

⁵³ OECD, *Avaliação da OCDE sobre Telecomunicações e Radiodifusão no Brasil 2020*, 26 octubre de 2020, pp. 168-170, 267 páginas. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/avaliacao-da-ocde-sobre-telecomunicacoes-e-radiodifusao-no-brasil-2020_0a4936dd-pt

⁵⁴ Ibid., pp. 168-170.

⁵⁵ Posteriormente modificado por la Resolución N.º 694 del 17 de julio de 2018.

⁵⁶ De acuerdo con el numeral V del artículo 3, Capítulo 2 del Reglamento del Servicio Móvil Personal, aprobado por Resolución N.º 477 de 7 de agosto de 2007, las AR son áreas geográficas continuas, definidas por ANATEL, donde se presta el servicio móvil, teniendo el mismo límite geográfico que un Área Tarifaria - área específica, geográficamente continúa formada por un conjunto de municipios, agrupados según criterios socio-geo-económicos y contenidos en una misma Unidad de la Federación, utilizada como base para la definición de los sistemas de tarificación - donde está registrada la Estación Móvil. El Reglamento de Servicio Móvil Personal puede ser consultado a través del siguiente enlace: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2007/9-resolucao-477>

⁵⁷ Revisar artículo 3, Capítulo II del Anexo IV incorporado por la Resolución 694 de 17 de julio de 2018.

⁵⁸ Artículo 42, Capítulo XI del Anexo IV incorporado por la Resolución 694 de 17 de julio de 2018. Disponible en: <https://informacoes.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/34-2012/425-resolucao-600>

en municipios de menos de 30, 000 habitantes, situación que derivó en que en el 2017, ratifique la designación de estos 4 operadores como grupos con PSM⁵⁹ y fije tarifas mayoristas de referencia para reducir las diferencias con relación a las ofertas de interconexión existentes. Así, en términos de replicabilidad de precios, las tarifas mayoristas fueron regulados utilizando un modelo de orientación de costos bajo el enfoque de Fully Allocated Costs – Historical Cost Accounting (FAC-HCA)⁶⁰.

Cabe destacar que, adicionalmente a la imposición de obligaciones de RAN a los operadores con PSM bajo un modelo de regulación asimétrica, Brasil ha sido proactivo en el establecimiento de una política de acceso a RAN de forma simétrica a través de dos mecanismos: (i) el establecimiento del proyecto nacional “Roaming 30K” del 2018⁶¹, que amplía la obligación de proporcionar RAN en municipios de menos de 30 mil habitantes - previamente establecida hasta el 2019 en el marco de la subasta 3G – a los cuatro principales operadores con red⁶².; y (ii) la imposición de obligaciones de RAN a los tres operadores principales, Claro, Tim y Vivo en febrero de 2022 como remedio para contrarrestar los efectos anticompetitivos de una eventual concentración de mercado derivada de la compra del cuarto operador Oi Móvel.

A propósito de esta última medida, TIM, Vivo y Claro se encuentran obligados a publicar una oferta mayorista dirigida a operadores móviles en áreas geográficas donde no cuenten con autorización para prestar el servicio directa o indirectamente (OMVs), así como a aquellos operadores de pequeño tamaño⁶³ en las áreas geográficas donde no están habilitados a prestar el servicio móvil⁶⁴. Además, las ofertas de referencia deberán contemplar la disponibilidad de servicios de voz, datos y mensajes de textos, en todas las tecnologías disponibles y en uso por la respectiva localidad de que se trate (incluyendo 5G), permitiendo su aplicación a dispositivos de comunicación M2M e Internet of things (IoT), en términos de igualdad y no discriminación⁶⁵.

III. Chile

Al igual que el caso argentino, Chile cuenta con unos de los mercados móviles más competitivos de la región, en donde los principales operadores con red, a saber, Claro Chile S.A. (Claro), Will S.A. (Entel), Telefónica Móviles Chile S.A. (Movistar) y Wom S.A. (Wom) cuentan con participaciones de mercado similares.

⁵⁹ Aprobada por Acta N.º 5515 del 23 de julio de 2018, disponible en: https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO7qC7ZshHMFcliidgAcpM_x4yVyhW5iapKx9VTaMI_T-TJR_IBCBChik_3ZBF6J423NyG05pKFO0VNOWaTT14I

⁶⁰ Consultar: https://sei.anatel.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?eEP-wqk1skrd8hSlk5Z3rN4EVg9uLJqrLYJw_9INcO40pAiTwmln-IPD6q3CI-2-FN6gExo0IO_qU2S7lYCdhdWrvtVA079JE3iYk8E4xRtY3ZE-ZmLLH-p90LaYUv3F

⁶¹ A manera de referencia, consultar: <https://dplnews.com/brasil-busca-roaming-total-en-ciudades-de-menos-de-30-mil-habitantes-en-2019/> y <https://teletime.com.br/04/02/2019/anatel-quer-roaming-total-em-cidades-de-menos-de-30-mil-habitantes-ainda-em-2019/>

⁶² Para consultar la lista de municipios atendidos, revisar la página web de ANATEL <https://www.gov.br/anatel/pt-br/regulado/universalizacao/telefonica-movei>

⁶³ Los operadores de pequeño tamaño son definidos por el PGMC como aquel agente económico que ostenta participación de mercado nacional inferior al 5% en cada minorista en el que participa. Revisar el numeral XV del Capítulo II definiciones del PGMC.

⁶⁴ El Acuerdo de Control de Concentración firmado con los tres adquirentes se encuentra publicado en la web del CADE, disponible en:

https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?HJ7F4wnlPj2Y8B7Bj80h1skjh7ohC8yMfhLoDBLddbx65izmzJhreGT1eFwto0kgUPAumvHF6dksfHPdIAVQrE8E6ol6NcORnHol2J1WcPK1ko9a_GsX8KunAC62Qoh

⁶⁵ Las ofertas de referencia de TIM, Vivo y Claro se encuentran publicadas en la página web de cada operador. La oferta de Vivo puede ser consultada en: https://www.vivo.com.br/content/dam/vivo-sites/vivo-com-br/pdf/atacado/ofertas-publicas-atacado/ofertas-publicas-de-referencia/roaming/oferta-publica-de-roaming-nacional_vf.pdf

En el caso chileno, la obligación de proporcionar RAN fue inicialmente contemplada en la licitación de las bandas de frecuencias 713-748 MHz y 768-803 MHz⁶⁶ denominado “*concurso de la banda de los 700 MHz*”, que incorporó como parte de las obligaciones de las operadoras adjudicatarias - Claro, Entel y Movistar -, durante toda la vigencia de la concesión, el establecimiento de una oferta para la provisión de RAN a los operadores de red a quienes no se haya adjudicado esta parte del espectro - WOM y VTR S.A.-, en aquella parte del territorio en que no cuenten con infraestructura propia, esto es, un roaming complementario⁶⁷.

Posteriormente, la Corte Suprema en vía de apelación, resolvió a través de la denominada “*Sentencia de Caps*” del 13 de julio de 2020⁶⁸, establecer las condiciones que debe cumplir la Subsecretaría de Telecomunicaciones – Subtel con relación a los límites o caps de espectro, imponiendo además como medida complementaria a los operadores incumbentes que posean una red con cobertura nacional, proporcionar el servicio de RAN a otros operadores asignatarios de frecuencia que aún se encuentran en etapa de despliegue de infraestructuras necesarias para competir plenamente con los primeros. Asimismo, la *Sentencia de caps* impuso el deber a la Subtel y a la Fiscalía Nacional Económica – FNE, de monitorear permanente el cumplimiento de esta obligación, así como ajustar las condiciones de las ofertas y contratos de RAN.

Finalmente, el gobierno chileno emitió la Ley N.º 21.245 que establece el Roaming Automático Nacional (en adelante, Ley del RAN)⁶⁹ y su respectivo Reglamento aprobado por Decreto N.º 138 (en lo sucesivo, el Reglamento del RAN)⁷⁰, estableciendo de forma expresa que los concesionarios asignatarios de derechos de uso de espectro debían celebrar de forma obligatoria acuerdos RAN con otros concesionarios o interesados en constituirse como tales, siempre que su ámbito se encuentre limitado a los siguientes supuestos⁷¹:

- (i) localidades, rutas o zonas aisladas, o de baja densidad poblacional o beneficiadas por proyectos del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones- FDT, de servicio obligatorio, o con presencia de un único operador;
- (ii) todo el territorio nacional, para mitigar las interrupciones de la red móvil en situaciones de emergencia; y,
- (iii) nuevos operadores entrantes, en todo el territorio nacional, con acuerdos obligatorios que podrán tener el plazo de vigencia definido por el Reglamento con un límite máximo de cinco años.

Con relación al primer supuesto previamente enunciado, es preciso indicar que la normativa chilena establece de forma expresa que la obligatoriedad de la suscripción de los acuerdos de RAN se extiende por todo el tiempo de duración de la concesión de las partes, siempre que el concesionario de la red de origen siga careciendo de cobertura en aquellas localidades, rutas o zonas previamente definidas y aprobadas por la Subtel - a partir de su condición de aislamiento, densidad poblacional, con presencia de un único operador o que forman parte de proyectos de interés social –, según lo dispone el artículo 8º del Reglamento de RAN.

⁶⁶ Más información en: <https://www.subtel.gob.cl/licitacion-700-mhz-subtel-define-frecuencias-para-entel-movistar-y-claro/>

⁶⁷ Puede consultarse la nota de prensa publicada por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, disponible en: <https://www.mtt.gob.cl/archivos/11579>

⁶⁸ Sentencia de la Corte Suprema, causa Rol N.º 181-2020, disponible en: <https://www.tdcl.cl/wp-content/uploads/2020/07/Resoluci%C3%B3n-13.07.20-Corte-Suprema.pdf>

⁶⁹ Publicada el 15 de julio de 2020.

⁷⁰ Publicado en el Diario Oficial el 2 de diciembre de 2021.

⁷¹ La Ley del RAN incorpora el artículo 26 bis a la Ley General de Telecomunicaciones chilena, incorporando la obligatoriedad del RAN.

En este sentido, a excepción de RAN en las localidades comprendidas en el artículo 8º del Reglamento y de las situaciones de emergencia, el RAN es de carácter voluntario a menos que se trate de un operador nuevo o entrante, en cuyo caso la obligatoriedad del acuerdo tendrá un plazo máximo de cinco (5) años computados desde el inicio de los servicios.

Cabe señalar que la prestación del servicio de RAN se realiza a través de una oferta de facilidades mayoristas, sobre la base de criterios generales, uniformes, objetivos, transparentes, orientados a costos, en condiciones económicamente viables y no discriminatorias y suficientemente desagregadas en todos sus elementos, siendo que dichas ofertas mayoristas están sujetas a la aprobación de Subtel⁷².

En este sentido, el establecimiento de la oferta mayorista debe incluir precios que reflejen la estructura de costos directos indispensables para proveer servicios en las áreas mencionadas, excluyendo costos indirectos no relacionados con la provisión de servicios en dichas áreas⁷³. Asimismo, las ofertas de RAN deben establecer categorías diferenciadas de precios en atención a los tres supuestos previamente expuestos, esto es: (i) localidades, rutas y zonas; (ii) situaciones de emergencia; y (iii) concesionarios entrantes. Los precios de los servicios de roaming de cada categoría son únicos para todo el territorio nacional y no se permite realizar cobros adicionales a los incluidos en la oferta mayorista⁷⁴.

Finalmente, con relación al impacto de esta regulación simétrica, la FNE ha señalado que Wom, OMR que dependía en mayor medida de este tipo de acuerdos, disminuyó el porcentaje de minutos y datos cursados a través de RAN sobre el total entre el 2017 a 2019 - en el caso de minutos de un 25%-50% a un 10% - 25% y en el caso de datos de un 5%-10% a un 5%-10% - situación que evidencia que ha venido potenciando el uso de su propia infraestructura, lo cual se ve reflejada en la mayor tasa de crecimiento de tráfico y datos sobre su propia red⁷⁵.

IV. Colombia

En Colombia, la Resolución 5050 del 10 de noviembre de 2016⁷⁶ declaró que el RAN constituye una instalación esencial asociada a las redes de telecomunicaciones con acceso móvil que se rige por los principios y disposiciones establecidos para el Régimen de Acceso, Uso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones⁷⁷.

De acuerdo con la legislación colombiana, todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles (PRSTM) asignatarios del espectro destinado a servicios móviles se encuentran obligados a poner a disposición de otros proveedores que así lo soliciten, la instalación esencial de RAN para la prestación de servicios, incluidos voz, SMS y datos a los usuarios en aquellas áreas geográficas donde el solicitante no cuente con cobertura propia⁷⁸.

⁷² Revisar el artículo 5º del Reglamento del RAN.

⁷³ El artículo 16º del Reglamento del RAN define el alcance de aquellos costos directos, las especificaciones para los cálculos de proyecciones de demanda para cada uno de los servicios prestados y la obligatoriedad de incorporar un mecanismo mensual de reajustabilidad de precios.

⁷⁴ Literal e) del artículo 16º del Reglamento del RAN.

⁷⁵ Consultar: *Fiscalía Nacional Económica – FNE – Informe de archivo en “Investigación sobre contratos de roaming y otras prestaciones entre operadores móviles de red”, 10 de junio de 2021. Rol N° 2480-17.* Disponible en: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2021/08/inpu_2480_2018.pdf

⁷⁶ Artículo 4.7.1.2 de la Resolución N.º 5050 de 2016. Disponible en: https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/normatividad/Compilada_2016_11_11.pdf

⁷⁷ Artículo 4.7.1.2 de la Resolución N.º 5050 de 2016.

⁷⁸ Artículos 4.7.1.1 y 4.7.2.1 de la Resolución N.º 5050 de 2016.

Al respecto, conviene señalar que si bien inicialmente la Resolución 5050 de 2016⁷⁹ estableció una tarifa regulada únicamente para la provisión de acceso a RAN para los servicios de voz, SMS y datos para el caso de solicitantes asignatarios de espectro por primera vez - aplicable por un período máximo de 5 años desde que dicho permiso le fue asignado-; posteriormente, la Resolución 5107 del 2017 incluyó valores tope de remuneración diferenciados tanto para los operadores adjudicatarios de espectro por primera vez como para aquellos operadores preestablecidos.

Cabe señalar que si bien las tarifas para los operadores que resultasen adjudicatarios de espectro por primera vez eran más bajas respecto a las aplicables a los operadores establecidos, éstas continuaban manteniendo una duración máxima de 5 años. Asimismo, para el caso de los operadores establecidos solicitantes, los valores de remuneración regulados solo aplicarían a aquellos municipios en los cuales el proveedor que solicita el acceso cuente con determinadas condiciones de despliegue de infraestructura – para SMS y Voz en conjunto 3 o menos sectores de tecnologías 2G y 3G y para datos 3 o menos sectores de tecnología 4G - o no haya desplegado sectores de estación base⁸⁰. Por tanto, los operadores debían negociar directamente para los demás municipios.

Dichos valores de fueron modificados posteriormente por Resolución 5827 de 2019, siendo que posteriormente, a través de la Resolución 6298 de 2021, la CRC aclaró que la tarifa de RAN regulada para los proveedores establecidos sería aplicada sólo en 460 municipios a partir del 1 de enero de 2022, siendo que dicho listado de municipios sería actualizado por la propia CRC cada dos años con el fin de determinar si existen ampliaciones de cobertura y reflejar periódicamente los efectos de los incentivos frente al despliegue de infraestructura.

Al respecto, es importante aclarar que la actual legislación colombiana ya no contempla la fijación de un plazo determinado para la provisión del RAN, en tanto dicha instalación esencial no se encuentra sujeta a un plazo sino al cumplimiento de una condición por dos razones: (i) el RAN se encuentra calificado como instalación esencial y dicha característica no desaparece por el paso del tiempo, sino porque desaparezcan las condiciones que hacen de ella una instalación de tal tipo, y; (ii) dicha situación ocurre, cuando el proveedor solicitante del RAN ya cuenta con infraestructura propia y cobertura necesaria para prestar sus servicios de voz, SMS o datos, lo cual constituye una condición extintiva o resolutoria de la obligación⁸¹.

Cabe señalar que recientemente, la CRC ha aprobado la Resolución 7007 de 2022, por la cual se actualizan y reducen las tarifas de terminación móvil y cargos RAN sobre la base de un mecanismo de *glidepath*⁸².

Finalmente, es preciso indicar que en el caso colombiano se observa como el tráfico de datos en RAN se ha incrementado sustancialmente en el último año y que este crecimiento ha sido debido al incremento del operador Wom Colombia, mientras que, al mismo tiempo, este crecimiento se compagina con un despliegue de infraestructura de estaciones base móviles. La efectividad de la regulación sobre el RAN se plasma en como un operador entrante como Wom ha sido capaz de crecer

⁷⁹ Como parte del contenido mínimo de la oferta del RAN, se deberán incluir las especificaciones técnicas particulares requeridas para que a través de la interconexión con la red de origen, se pueda hacer uso del RAN, tales como, las zonas de cobertura discriminadas por municipio, indicando el área total cubierta y tecnología, la relación de zonas de cobertura atendidas por nodo de interconexión, la identificación de equipos utilizados para realizar la interconexión, el valor de acceso y uso de la instalación esencial, así como las unidades de cobro de la misma. Para mayores alcances, revisar el artículo 4.7.3.1. del capítulo 7 del Título IV de la Resolución 5050 de 2016.

⁸⁰ Artículo 6 de la Resolución 5107 de 2017 que modifica los artículos 4.7.4.1 y 4.7.4.2 referidos a la Remuneración de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional para servicios de Voz, SMS y datos.

⁸¹ Ver página 17 de la sección considerativa de la Resolución N.º 6298 de 2021.

⁸² Resolución 7007 de la CRC: <https://www.crc.com.gov.co/sites/default/files/normatividad/00007007.pdf>

en el mercado a través del RAN mientras despliega su propia infraestructura móvil para así poder dar servicio en el mayor número de áreas posibles del país con su propia red móvil⁸³.

V. Ecuador

Para el caso ecuatoriano, el Reglamento de Roaming Nacional Automático⁸⁴, establece que la obligatoriedad de proveer RAN resulta aplicable a todos los operadores del servicio móvil en el territorio nacional que cuentan con la asignación de espectro radioeléctrico para la red de acceso – frecuencias esenciales – y que sean titulares directos de al menos una banda de espectro radioeléctrico para la prestación de estos servicios⁸⁵. En esta línea, todos los prestadores de servicios móviles que operen redes visitadas tienen la obligación de permitir el acceso al servicio móvil a través del RAN en condiciones equivalentes para todos los prestadores que operen redes de origen que soliciten acceso a una red visitada, en aquellas zonas en las cuales el prestador de la red de origen no tenga cobertura⁸⁶.

Asimismo, la regulación ecuatoriana ha privilegiado la libertad de contratación, por lo cual los prestadores del servicio móvil se encuentran facultados a convenir libremente las condiciones económicas, técnicas y legales para la prestación del servicio de RAN a través de un Acuerdo suscrito entre las partes que debe ser remitido a la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones – ARCOTEL (antes SENATEL) para su inscripción en el Registro Público de Telecomunicaciones⁸⁷. En caso de no llegar a un Acuerdo, ARCOTEL puede intervenir a solicitud⁸⁸, en cuyo caso podrá aprobar y aplicar un modelo de costos para fijar los precios del RAN⁸⁹, tal como sucedió, por ejemplo, con la emisión de la Disposición de Acceso entre los operadores CNT y Movistar⁹⁰.

Cabe señalar que el citado Reglamento establece que los acuerdos libremente pactados entre las partes deben incluir un contenido mínimo respecto de las condiciones generales, económicas y técnicas del RAN⁹¹, siendo que los cargos de acceso deben cumplir con umbrales determinados: (i) el cargo de acceso de RAN para voz y SMS, debe ser expresado en valores por minuto y valores por SMS y estar orientado a costos más un margen razonable de utilidad; (ii) el cargo de acceso de RAN de datos, debe estar expresado en valores por Megabyte (MB) y no podrá ser superior al valor promedio por Megabyte (MB) que determinen las partes; y, (iii) el cálculo deberá contemplar todas las variables necesarias de tal manera que no se le atribuyan costos adicionales que aumenten el valor del mismo⁹². Además, ARCOTEL podrá objetar el cargo de RAN, en cuyo caso dispondrá que se presenten las justificaciones pertinentes.

Es importante remarcar que cada prestador tiene la obligación de elaborar y presentar una Oferta Básica de Acceso de RAN ante ARCOTEL para su inscripción, la misma que es actualizada de manera

⁸³ Para más información, consultar: <https://www.vanguardia.com/economia/nacional/el-efecto-wom-bajo-los-precios-de-los-planes-de-telefonía-y-televisión-en-colombia-ML4872295>

⁸⁴ Reglamento para la prestación de Roaming Nacional Automático en Ecuador para fomentar la leal competencia en la prestación de servicios de telecomunicaciones, aprobado por Resolución del Consejo Nacional de Telecomunicaciones TEL-628-20-CONATEL-2014. Disponible en: <https://www.arcotel.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/08/TEL-628-CONATEL-2014.pdf>

⁸⁵ Artículo 2 del Reglamento de Roaming Nacional Automático.

⁸⁶ Artículo 4 del Reglamento de Roaming Nacional Automático.

⁸⁷ Artículo 5 del Reglamento de Roaming Nacional Automático.

⁸⁸ Artículo 10 del Reglamento de Roaming Nacional Automático.

⁸⁹ Segunda Disposición Transitoria del Reglamento de Roaming Nacional Automático

⁹⁰ Revisar los siguientes documentos: https://www.arcotel.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/08/364_ARCOTEL-2015.pdf y https://www.arcotel.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/08/374_ARCOTEL-2015.pdf

⁹¹ Artículos 7, 8 y 9 del Reglamento de Roaming Nacional Automático.

⁹² Artículo 14 del Reglamento de Roaming Nacional Automático.

anual y que debe cumplir todos los elementos económicos, técnicos y financieros contenidos en el artículo 15 del citado Reglamento.

VI. Perú

De forma complementaria, queremos rescatar que recientemente, el 9 de marzo del presente año, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones – MTC, ha emitido la Norma de RAN en Perú⁹³, según la cual todos los operadores de servicios públicos móviles que cuenten con asignación de espectro radioeléctrico se encuentran obligados a proporcionar acceso al RAN siempre que los centros poblados⁹⁴ cumplan con las siguientes condiciones: (i) cuenten con la prestación del servicio público móvil del operador con red visitada, a través de una red propia o de un operador de infraestructura móvil rural⁹⁵, cuya red haya sido desplegada con una antigüedad de tres (3) años contados desde el año siguiente de inicio de sus operaciones; y, (ii) cuente con una población de máximo 1.000 habitantes y que el operador solicitante (de red de origen) no brinde el servicio público móvil⁹⁶.

Cabe señalar que dicha regulación se encuentra sujeta a la reglamentación complementaria posterior a ser desarrollada por el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL dentro del plazo de 120 días hábiles, a través de la cual se definirán los alcances, los procedimientos, así como las condiciones técnicas y económicas a efectos de permitir su efectiva implementación⁹⁷.

Lecciones en lo referente a la regulación del RAN en LATAM

El análisis de la experiencia internacional previamente desarrollado constituye un importante referente para el Instituto a efectos de evaluar los problemas del diseño existentes en la obligación de RAN en México, así como para proponer alternativas de mejora con el objeto de que la regulación al AEPT genere un impacto positivo en la dinámica competitiva del mercado móvil.

A manera ilustrativa, el siguiente cuadro resume las principales características y condiciones de la regulación de RAN en LATAM evaluadas en el capítulo previo, poniendo especial énfasis en sus similitudes y diferencias en aspectos como, los sujetos (operadores) obligados a proporcionar el acceso, las condiciones y requisitos para proporcionarlo, su base legal y las ofertas de referencia del servicio.

	OMR obligados	Base legal	Condiciones	Ofertas de Referencia
Argentina	Todos, vía acuerdos privados	Obligaciones establecidas para adjudicatarios de espectro. Ejemplo subasta	condiciones de competencia y no discriminación	ENACOM ha evaluado la posibilidad de fijar precios de referencia, pero aún no cuentan con aprobación (2017).

⁹³ Decreto Supremo N.º 002-2023-MTC, que aprueba la Norma que establece disposiciones para la prestación del servicio de Roaming Nacional, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 9 de marzo de 2023.

⁹⁴ En el ordenamiento jurídico peruano, los centros poblados son subdivisiones especiales de las provincias, que se encuentran detallados en el Directorio Institucional de Centros Poblados del OSIPTEL, aprobado por Resolución de Gerencia General N.º 326-2020-GG/OSIPTEL y sus modificatorias.

⁹⁵ El operador de la infraestructura móvil rural es un concesionario habilitado para prestar servicios portadores para operar estaciones radioeléctricas de servicios móviles en áreas rurales y/o lugares de preferente interés social donde los operadores móviles no cuenten con infraestructura de red propia. El OIMR no tiene usuarios finales móviles, numeración propia ni asignación de espectro radioeléctrico para servicios móviles.

⁹⁶ Revisar los artículos 3 y 6 del Decreto Supremo N.º 002-2023-MTC.

⁹⁷ Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N.º 002-2023-MTC.

	OMR obligados	Base legal	Condiciones	Ofertas de Referencia
		4G ⁹⁸ . Condiciones generales de RAN establecidas en la normativa nacional ⁹⁹ .		
Brasil	Principales OMR Claro, Tim, Vivo	Obligaciones impuestas en atención a regulación asimétrica (PSM) a los tres operadores principales por el PGMC del 2012, actualizado en 2018. Obligaciones del “Proyecto Roaming 30 K” Remedio impuesto por la compra de Oi Móvel	Proporcionar RAN a cualquier operador solicitante, en las áreas de registro en las que cada OMR ha sido designado dominante. Proporcionar RAN a solicitantes en municipios de menos de 30 mil habitantes. Proporcionar RAN a operadores que no cuentan con autorización para prestar el servicio móvil (directa o indirectamente) y a operadores de pequeño tamaño en zonas donde no están habilitados.	Orientación de costos bajo modelo de FAC-HCA.
Chile	Todos los OMR	Condiciones de la licitación de la banda de los 700 MHz. “Sentencia de Caps” del 13 de julio de 2020 Ley N° 21.245 y su Reglamento, el Decreto N° 138.	Telefónica, Vivo y Oi debían proporcionar RAN a Wom en zonas en las que no tenía cobertura propia. Todos los OMR deben proporcionar RAN a operadores en fase de despliegue. Todos los OMR deben proporcionar RAN a otros OMR en localidades aisladas definidas por Subtel y en situaciones de emergencia. Se proporciona RAN a nuevos entrantes por 5 años.	Retail minus. Precios diferenciados en atención a localidades, situaciones de emergencia y concesionarios entrantes.
Colombia	Todos los OMR	Resolución 5050 de 2016, modificada por Resoluciones 5107 de 2017, 5827 de 2019, 6298 de 2021 y 7007 de 2022.	Todos los OMR pueden solicitar RAN en 460 municipios aislados, declarados por la CRC	Orientación a costos. Resolución 7007 de 2022 actualiza y reduce cargos de RAN sobre la base de

⁹⁸ Puede consultarse el modelo de Convenio de RAN previsto en el marco de la subasta en: <https://www.enacom.gob.ar/multimedia/normativas/2017/res4656.pdf>

⁹⁹ Resolución 4510 del 2017 de ENACOM, disponible en: <https://www.enacom.gob.ar/multimedia/normativas/2017/res4510.pdf>

	OMR obligados	Base legal	Condiciones	Ofertas de Referencia
			sin límite temporal. Los operadores entrantes pueden acceder a tarifas más bajas en todo el territorio nacional por 5 años.	un mecanismo de glidepath.
Ecuador	Todos los OMR	Reglamento Nacional de RAN	Proporcionar acceso a través de RAN en zonas donde el prestador de red de origen no tenga cobertura.	Orientación a costos. Acuerdo de las partes bajo supervisión de ARCOTEL. ARCOTEL aprueba un modelo de costos para regular precios a falta de acuerdo privado.

Tabla 2. Comparativo de Regulación del Roaming Nacional en países de LATAM (Elaboración propia)

En atención a las consideraciones previamente expuestas, consideramos, sobre la base de lo evaluado en la experiencia internacional, que el Instituto debería prestar especial atención a los siguientes aspectos al momento de evaluar la revisión de la medida asimétrica de usuario visitante en México:

I. Los operadores obligados y beneficiarios de la obligación de RAN

El análisis de la experiencia internacional nos muestra como la obligación de provisión de RAN ha sido impuesta no sólo a aquellos operadores con PSM en los mercados móviles de forma asimétrica, sino que también ha sido aplicada, en la mayoría de los países, como una obligación simétrica para todos los operadores móviles (Colombia, Ecuador y Chile) e incluso, en mercados móviles que presentan un alto dinamismo competitivo como en el caso chileno.

Asimismo, los países de la región han tenido en consideración que la obtención de determinadas bandas en los procesos de licitación de espectro puede ser un factor que otorgue ciertas ventajas competitivas a los operadores que resultasen ganadores, motivo por el cual, han considerado conveniente incorporar obligaciones de RAN a los ganadores, tal como ocurrió en su oportunidad, en Chile, Argentina o Brasil.

Cabe destacar además que, en el caso de Brasil, se designaron en su momento a cuatro (4) OMR como operadores con PSM, por lo cual, la obligación de proveer RAN resultaba, en la práctica una obligación análoga para los cuatro (4) OMR con mayor cobertura nacional.

De otro lado, respecto a los operadores de red de origen solicitantes, la regulación internacional no se ha limitado a incluir únicamente a los operadores entrantes como beneficiarios de esta obligación, sino que ha previsto que todos los OMR que no cuenten con cobertura en un área geográfica delimitada – debidamente circunscrita por el regulador – puedan solicitar el RAN obligatorio.

Así, por ejemplo, hemos analizado como en el caso brasileño, el solicitante de acceso al servicio de RAN pueden ser cualquier operador móvil que lo solicite en las áreas geográficas en las que los cuatro OMR designados por el PGMC tienen PSM. Asimismo, recientemente, a raíz de los remedios diseñados en el marco de la venta de Oi Móvil, TIM, Telefónica y Claro se encuentran obligados a proporcionar el RAN a operadores móviles que no cuentan con autorización para prestar el servicio y a operadores

de pequeño tamaño en áreas donde no se encuentren habilitados. Recordemos además que en el marco del proyecto “Roaming 30K” no se impusieron limitaciones para que los operadores establecidos solicitasen el RAN en ciertas zonas de baja densidad poblacional.

Para el caso de Chile, hemos evaluado que si bien inicialmente, la “*Sentencia de Caps*” previó la obligación de proporcionar RAN a otros operadores en etapa de despliegue de infraestructura, posteriormente, la Ley del RAN dispuso que la obligación de proporcionar RAN se extendía no sólo a los nuevos entrantes sino también a todos los operadores establecidos con espectro asignado, dentro de ciertas zonas geográficas determinadas por el regulador.

Finalmente, para Colombia y Ecuador, analizamos como sus marcos regulatorios, la Resolución 5050 del 10 de noviembre de 2016 y el Reglamento de RAN aprobado por Resolución TEL-628-20-CONATEL-2014, disponen que cualquier operador móvil puede solicitar el RAN en aquellas áreas en las que no cuenten con cobertura propia.

II. Sobre el plazo de duración de los acuerdos de RAN

Un aspecto relevante para señalar es que, a diferencia de lo que ocurre con la medida impuesta por el Instituto, la temporalidad de los acuerdos de RAN en la experiencia internacional se encuentra limitada a un período determinado, en su mayoría cinco (5) años, únicamente en aquellos casos en los que el operador de red de origen o solicitante fuese un nuevo entrante, estableciéndose un plazo indefinido para el supuesto en el cual el solicitante sea un OMR.

En efecto, hemos evaluado, por ejemplo, el caso brasileño en el cual la obligación de proveer RAN se encuentra supeditada a una condición de mercado, la tenencia de PSM por parte de los cuatro (4) OMR designados por el PGMC.

Por su parte, la Ley Nº 21.245 en Chile es uno de los ejemplos más claros al establecer una diferenciación expresa entre acuerdos de RAN sin límite temporal entre operadores móviles en localidades rurales o zonas aisladas o de baja densidad poblacional y acuerdos de RAN con nuevos entrantes en todo el territorio nacional por un período limitado a un máximo de cinco (5) años.

De igual forma, en el caso colombiano, hemos analizado como la Resolución 5050 de 2016 reguló inicialmente condiciones económicas diferenciadas para OMR establecidos y nuevos entrantes al mercado, en tanto los primeros estaban sujetos a tarifas libremente negociadas mientras que a los segundos les sería aplicable, por un plazo de cinco (5) años las tarifas reguladas por la CRC. No obstante, posteriormente, a través de las Resoluciones 5107 del 2017 y 6298 de 2021, las tarifas tope pasaron a ser reguladas también para los OMR establecidos en 460 municipios identificados por la CRC, sin estar limitado a ningún plazo determinado debido a que la única condición extintiva del RAN, al ser una condición esencial, es el hecho de que el operador solicitante cuente con infraestructura y cobertura propia para competir.

Asimismo, en el caso de Ecuador, tampoco se ha fijado un límite temporal para los acuerdos de RAN entre operadores móviles.

En este sentido, respetuosamente consideramos que el Instituto ha tomado como referencia una temporalidad de cinco (5) años que está pensada para facilitar el despliegue y cumplimiento de compromisos de cobertura de nuevos entrantes, no obstante, ha dejado de lado el hecho de que los acuerdos de RAN entre OMR establecidos mantienen su vigencia de manera indeterminada en el tiempo en aquellas áreas geográficas que son económica y financieramente inviables en cuanto a inversión en infraestructura y que, difícilmente, podrán dejar de serlo.

III. La delimitación de áreas geográficas sujetas a la obligación de RAN

A diferencia de lo que sucede en México, se ha podido constatar que los reguladores de LATAM han delimitado adecuadamente aquellas áreas geográficas sujetas a la obligación de RAN, estando en la mayoría de los casos, circunscritas a determinados municipios o áreas de registro, que son actualizados periódicamente por los propios reguladores. Es importante señalar que las áreas sujetas a la obligación de RAN no han sido definidas, como en el caso mexicano, a instancia de los sujetos obligados sino del propio regulador.

En el caso de Brasil, por ejemplo, hemos analizado que el PGMC impuso a los 4 OMR principales, brindar el servicio de RAN en determinadas áreas geográficas denominadas también “áreas de registro”, circunscritas por el regulador ANATEL, de acuerdo con criterios socio-goeconómicos. De igual forma, al implementarse el proyecto “Roaming 30K”, ANATEL definió las áreas geográficas como aquellos municipios con menos de treinta mil habitantes y hasta tres (3) operadores. Los municipios atendidos por el servicio de RAN pueden ser, además, consultados en su página web y son constantemente actualizados por ANATEL.

Por ejemplo, en Chile, la Ley. Nº 21.245 define las localidades, rutas o zonas en las que los operadores se encuentran obligados a suscribir acuerdos de RAN con los OMR, bajo definiciones territoriales del Instituto Nacional de Estadística que, básicamente toma en consideración áreas geográficas definidas a partir de su condición de aislamiento, baja densidad poblacional, zonas beneficiadas por proyectos nacionales y/o con presencia de un solo operador. Así, el regulador chileno actualiza periódicamente este catálogo de localidades.

Asimismo, en Colombia, hemos analizado como a través de la Resolución 6298 de 2021, la CRC determinó que la tarifa regulada para los operadores establecidos era aplicable solo para los 460 municipios identificados por el regulador, seleccionados en función a sus características de infraestructura desplegada, tráfico, cantidad de operadores, así como por sus condiciones geográficas y sociodemográficas.

IV. El alcance y contenido de las ofertas de referencia

A diferencia del caso mexicano, los reguladores o bien determinan un modelo orientado a costos para fijar las tarifas de RAN, actualizándolo de forma anual a condiciones de mercado, o bien otorgan cierta libertad a las partes para fijar las condiciones económicas siempre bajo modelo de negociación supervisada.

Por ejemplo, en el caso brasileño, el propio regulador ANATEL fijó tarifas mayoristas utilizando un modelo de orientación de costos bajo el enfoque FAC-HCA.

Para el caso de Chile, Subtel optó por un régimen de negociación supervisada en el cual el concesionario de red visitada presenta al regulador, para aprobación, su oferta mayorista. No obstante, dicha situación es posible debido a que el Reglamento de la Ley del RAN chileno establece una serie de criterios al momento de fijar las tarifas mayoristas, entre otros, la inclusión de precios que reflejen una estructura de costos directos, previamente definidos por la ley y la consiguiente exclusión de determinados costos indirectos también incorporados de forma taxativa, entre otros aspectos. Es así que, en este caso, el modelo de negociación supervisada es posible debido a los parámetros y umbrales establecidos por la propia legislación chilena.

De igual forma, en Ecuador se cuenta con un modelo de negociación supervisada, en el cual cada prestador del servicio de RAN debe elaborar una oferta mayorista anual para aprobación de ARCOTEL,

la misma que debe contener los elementos mínimos necesarios establecidos en la normativa, en particular la orientación a costos de las tarifas mayoristas, siendo que, en caso de discrepancia el regulador puede fijar el cargo que corresponda a través de la utilización de su propio modelo de costos previamente aprobado.

Finalmente, en Colombia hemos analizado como la CRC ha venido continuamente reajustando y aprobando modificaciones en las tarifas mayoristas a través de diversas Resoluciones, estableciendo cargos diferenciados según se trate de operadores establecidos y nuevos entrantes.

Los problemas en el diseño de la medida de Usuario Visitante

Luego de exponer el contexto general sobre la necesidad del servicio de RAN, sus características y regulación comparada, a continuación, presentamos los principales problemas de diseño que tiene el conjunto de medidas asimétricas relacionadas con este servicio en México.

(i) El establecimiento de un límite temporal de 5 años

En línea con lo evaluado en el previamente, el establecimiento de un plazo de duración para la celebración de acuerdos de RAN, generalmente de cinco (5) años, fue diseñado para el supuesto en el cual el operador de red de origen o solicitante fuese un nuevo entrante que estuviese en proceso de despliegue de infraestructura a nivel nacional con el objeto de permitir que éste compita en igualdad de condiciones desde el momento de su entrada.

No obstante, el Instituto debe tener en cuenta que, los reguladores no suelen establecer límites temporales en la celebración de acuerdos de RAN para aquellos casos en los que el solicitante sea un OMR establecido en zonas en las que no sea económicamente viable el despliegue de infraestructura propia. El establecimiento de una limitación temporal no es una medida coherente para resolver problemas de competencia en zonas de difícil retorno, pues en estos casos, los reguladores han privilegiado el establecimiento de una obligación de acceso de duración indeterminada mientras las áreas geográficas en cuestión sean económicamente inviables (cuando se ha impuesto como obligación simétrica) o hasta que los sujetos obligados mantengan poder significativo de mercado (cuando se ha impuesto como obligación asimétrica).

En la práctica, el hecho de que en México la duración de los acuerdos de RAN se haya limitado a 5 años, conlleva a que los operadores autolimiten su alcance y uso, ante un horizonte corto de amparo regulatorio e incertidumbre ya que, si optan por seguir haciendo uso del servicio, quedan fuera de la cobertura regulatoria y a merced de la discrecionalidad del AEPT en cuanto a las condiciones comerciales que quiera imponer.

Como es de conocimiento, el AEPT disfruta de un monopolio natural a nivel geográfico en la mayor parte de las zonas rurales o con baja densidad poblacional, por lo que no hace sentido que esta obligación tenga una duración temporal de 5 años, pues dicha ventaja competitiva y monopolio natural del AEPT no podrá ser reducido en el corto o mediano plazo.

Finalmente, cabe destacar que, la Unidad de Competencia Económica, en el marco de la revisión bienal de las medidas de preponderancia 2020, reconoció que esta limitación temporal repercutía en el impacto de la medida de usuario visitante¹⁰⁰:

*“Sin embargo, en el Análisis en Materia de Competencia se concluye que **existe un alcance limitado del Servicio Mayorista de Usuario Visitante** en tanto que las tarifas mayoristas de este servicio no permiten replicar las tarifas minoristas del AEPT. Por lo anterior, se recomiendan cambios en la determinación de tarifas del Servicio Mayorista de Usuario Visitante, así como **también extender el periodo de prestación del mismo previsto en la medida Décima Transitoria del Anexo 1.**”*

(Énfasis agregado)

(ii) La falta de inclusión en la prueba de replicabilidad económica

Las tarifas del servicio de usuario visitante se encuentran fuera de las condiciones del mercado, siendo que, incluso, en aquellas zonas donde están disponibles, otros operadores proporcionan mejores condiciones de acceso tanto técnicas como económicas. Esta problemática no permite la replicabilidad económica y, por tanto, los CS no pueden competir eficazmente con el AEPT, pues ello lleva a una autolimitación en el uso del servicio por parte de los concesionarios solicitantes - CS.

Desde Telefónica, consideramos que el Instituto no viene observando los principios estipulados en la LFTyR que obligan al regulador a fijar unas tarifas mayoristas orientadas a costos a precios razonables, situación que deja a los CS a merced de unas tarifas que no permiten la replicabilidad económica y en clara desventaja para competir en las zonas de uso del servicio.

A efectos de solucionar este problema, el Instituto, en aplicación de los artículos 120, 208 y 267 de la LFTyR¹⁰¹ tiene plenas facultades para incluir dentro de la prueba de replicabilidad

¹⁰⁰ IFT. Diciembre 2020. Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119

¹⁰¹ LFTyR

*“**Artículo 120.** El Instituto regulará los términos, condiciones y tarifas de los servicios de usuario visitante que deberá prestar el agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o los agentes económicos con poder sustancial, a los demás concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones. A tal efecto, el Instituto determinará las tarifas con base en un modelo de costos que propicie competencia efectiva y considere las mejores prácticas internacionales y la participación de los concesionarios en el mercado. Dichas tarifas en ningún caso podrán ser superiores a la menor tarifa que dicho agente registre, ofrezca, aplique o cobre a cualquiera de sus clientes a fin de fomentar la competencia efectiva en el sector de las telecomunicaciones. [...]”*

*“**Artículo 208.** La libertad tarifaria a que se refiere el artículo 204 [...] no aplicará a los concesionarios de telecomunicaciones que sean declarados como agentes económicos preponderantes en el sector de las telecomunicaciones [...], en cuyo caso, deberán cumplir con la regulación específica que en materia de tarifas le imponga el Instituto. Estas tarifas deberán ser aprobadas por el Instituto [...] El agente económico preponderante [...] tendrá, entre otras obligaciones, las siguientes: [...]*

III. Abstenerse de cobrar al resto de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, tarifas mayores a las que ofrece dicho agente a cualquier usuario final, debiendo hacerse extensiva dicha tarifa al concesionario que la solicite; [...]”

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

II. Presentar para la autorización del Instituto las tarifas que aplica: i) a los servicios que presta al público ii) a los servicios intermedios que presta a otros concesionarios, y iii) a su operación de manera desagregada e individual a efecto de impedir subsidios cruzados entre servicios o esquemas que desplacen a la competencia. A tal efecto:

a) Deberá someter junto con la solicitud de autorización de las tarifas al público, los paquetes comerciales, promociones y descuentos, y desagregar el precio de cada servicio. [...] El Instituto deberá asegurarse que las tarifas al público puedan ser

económica al servicio de usuario visitante, -en adición al de OMV's-, además de que dicha prueba sea realizada asociada a su aprobación de forma *ex ante* para cada una de las ofertas del AEPT.

Asimismo, en la experiencia internacional, aquellos países que realizan una prueba de replicabilidad incluyen siempre todos los servicios regulados dentro de la prueba, ya sea por separado o como un *mix* si los operadores que hacen uso de ellos utilizan diversas alternativas de servicios regulados. Por ejemplo, en Noruega, país con similares niveles de concentración con relación a México, el servicio de RAN está incorporado dentro de la prueba de replicabilidad económica, como desarrollamos de manera extensa en nuestra respuesta anterior del 2019¹⁰².

(iii) La falta de actualización del modelo de costos del servicio de usuario visitante

El Instituto no está velando por tener el modelo de costos de Usuario Visitante actualizado pese a las grandes mejoras por economías de escala que gana el AEPT cada año debido al aumento del tráfico y migración a tecnologías más eficientes. Así, los CS están a merced de unas tarifas impuestas por el AEPT que no incorporan completamente sus mejoras en eficiencias anuales y no están orientadas a costos eficientes, por lo que el AEPT obtiene ganancias extraordinarias mientras que los CS se sitúan en una clara desventaja competitiva para replicar las ofertas. Asimismo, el Instituto se alejaría de la metodología de los reguladores de la región que velan por unas tarifas actualizadas de manera permanente.

(iv) El amplio margen de discrecionalidad otorgado al AEPT para establecer las condiciones

El diseño inadecuado de la medida deja gran discrecionalidad al AEPT en la forma de otorgar el servicio y lo aleja de manera sustancial de las condiciones de mercado que ofrecen otros proveedores en las zonas que tienen cobertura, principalmente debido al problema conocido como el “ajuste del tamaño de las zonas de servicio” y otros aspectos que serán detallados. En la experiencia internacional, son los reguladores quienes definen las áreas geográficas, localidades o rutas específicas en las que será obligatorio el RAN siendo dichas zonas actualizadas constantemente.

Con relación al diseño de las zonas de servicio, el Instituto le ha otorgado al AEPT un amplio margen de discrecionalidad que aprovecha para, en muchas ocasiones, definir zonas de servicio excesivamente grandes y sin argumentos técnicos, que se solapan con amplias zonas de cobertura propia del CS, generando así un tráfico de Usuario de Servicio y unos costos innecesarios para los CS.

Finalmente, si comparamos las condiciones que nos ofrecemos entre el resto de CS – incluyendo la Red Compartida – con las ofrecidas por el AEPT, advertimos que todas las condiciones ofrecidas por éste último, tanto técnicas como económicas, son peores. Esta problemática, como será desarrollada en la siguiente sección, se deriva del diseño de la

replicables por el resto de los concesionarios. Para tal efecto, el Instituto deberá elaborar y hacer público el dictamen de autorización de las tarifas.

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

¹⁰² Telefónica. Mayo 2019. Respuesta a la consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al AEP en el sector de telecomunicaciones 2019. http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica_3.pdf

medida, debido a los siguientes factores: (i) se posibilita que el AEPT decida sobre el tamaño de las zonas de servicio, contraviniendo uno de los principios básicos de la regulación, que es el de entregar y proveer el servicio con la mayor granularidad, vulnerando lo establecido en el artículo 269 de la LFTyR¹⁰³; y, (ii) la oferta de referencia se ha quedado anclada en estándares tecnológicos de hace unas décadas y no permite replicar servicios como M2M o IoT al no establecer precios mayoristas.

Efectividad de la medida de Usuario Visitante en el mercado móvil

Conforme será expuesto en el presente apartado, los problemas en el diseño de la medida asimétrica de Usuario Visitante se ven reflejados en su falta de efectividad en términos de competencia, situación que genera un impacto negativo en el uso del servicio, comprometiendo además el crecimiento de la cobertura en zonas de difícil acceso.

En primer término, respecto a las tarifas, cabe señalar que la falta de replicabilidad económica es evidente, tanto de manera general, en las ofertas y paquetes de voz, SMS y datos minoristas del AEPT, como de forma específica para ciertos servicios, por ejemplo, para el Internet en el Hogar sobre 4G.

Con relación a la falta de replicabilidad económica de manera general, siendo conscientes de que las medidas de preponderancia para la prueba de replicabilidad económica no incluyen al servicio de Usuario Visitante, hemos demostrado en anteriores oportunidades que las tarifas vigentes en todos los últimos años no permitían la replicabilidad económica de la mayor parte de los planes y ofertas del AEP. Ello se puede demostrar de dos formas: (i) a nivel de oferta individual; y, (ii) de manera agregada en las poblaciones donde Telefónica ofrece exclusivamente sus servicios a través del servicio mayorista de Usuario Visitante del AEPT.

En el primer caso (i), a modo de ejemplo, podemos tomar una de las ofertas más comunes tanto de Telefónica como del resto de los operadores, que es la recarga prepago de \$100 con llamadas de voz y SMS ilimitadas, bolsa de navegación de 1.5 GB y acceso ilimitado de datos a ciertas Redes Sociales como Facebook, Twitter, WhatsApp, Instagram y otros. Esta es una oferta que tiene su homóloga en una idéntica del AEPT, por lo que debería poder ser replicada a partir del servicio de Usuario Visitante.

No obstante, con las tarifas de 2022 – y en mayor medida ocurría en años anteriores-, sólo los costos mayoristas de red soportados por el servicio de Usuario Visitante superan en un 36% los ingresos minoristas que Telefónica recibe por esa oferta (los \$100 menos el IVA y otros impuestos). Es decir, sólo considerando los costos mayoristas de red la oferta, la oferta resulta no replicable, e incluso si a ello se suma el hecho de que habría que añadir costos comerciales, la brecha entre costos e ingresos se hace todavía más grande.

En efecto, en la gráfica siguiente se ilustra el problema de la replicabilidad económica en las zonas de servicio de Usuario Visitante en una de las modalidades más comunes de recargas, la de \$100¹⁰⁴, siendo

¹⁰³ LFTyR

“Artículo 269. [...] Permitir a otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones el **acceso de manera desagregada a elementos, infraestructuras de carácter activo y pasivo, servicios, capacidades y funciones de sus redes** [...] Se considerarán elementos de la red pública [...], **radio-bases** [...]

En particular, los concesionarios podrán elegir los elementos de la red local que requieran del agente preponderante y el punto de acceso a la misma.” (Énfasis añadido).

¹⁰⁴ La recarga prepago de \$100 es una oferta similar para todos los operadores que incluye llamadas de voz y SMS ilimitadas, bolsa de navegación de 1.5 GB y acceso ilimitado de datos a ciertas Redes Sociales como Facebook, Twitter, Whatsapp, Instagram y otros. Pueden consultarse las condiciones de las ofertas “Amigo Telcel sin límites 100”, en: <https://www.telcel.com/personas/telefonía/amigo/tarifas-y-opciones-end/amigo-sin-limite> y “Prepago Rollover” de Telefónica en: <https://www.movistar.com.mx/prepago-rollover>

que tanto la oferta de Telefónica como la del AEPT presentan, en el nivel minorista, características muy semejantes.

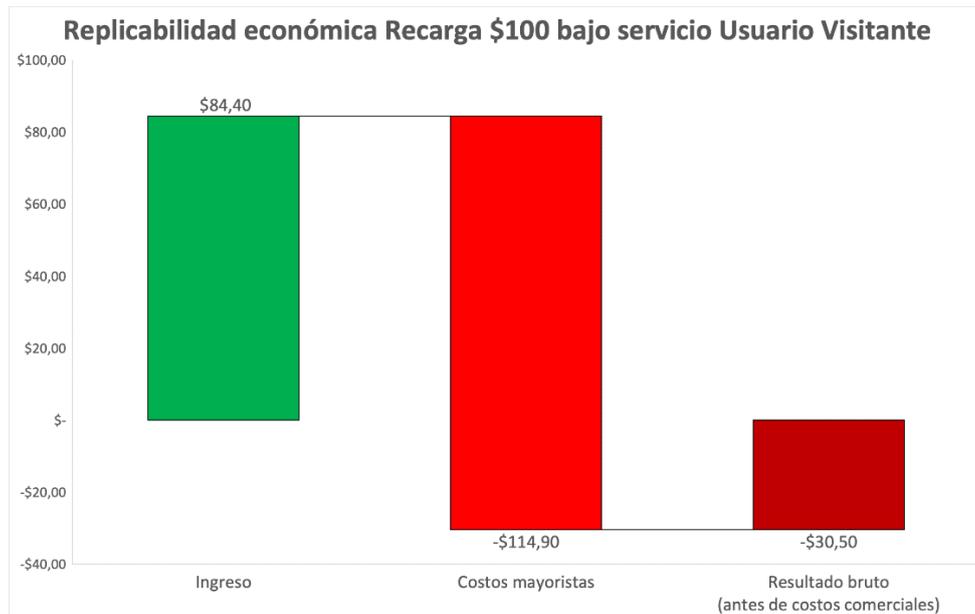


Figura 41. Falta de replicabilidad económica recargas \$100 en zona de UV (Fuente: Elaboración propia)

Cabe señalar que en el ejemplo anterior no se estarían mostrando los costos comerciales (ver nota del regulador CRC al pie), que, si se añadieran, harían que finalmente el resultado neto fuera de aproximadamente el -50% para una oferta de las características descritas.

Es preciso resaltar que esta situación ocurre con prácticamente todas las ofertas existentes en el mercado lanzadas por el AEPT que Telefónica y otros operadores tratan de replicar a través de su oferta mayorista de usuario visitante.

En el segundo caso (ii), se tiene que en la totalidad de los municipios bajo la cobertura del servicio de Usuario Visitante, Telefónica incurre en pérdidas para mantener dicho servicio a sus clientes. Existen numerosos ejemplos, en esta oportunidad vamos a destacar el caso de una localidad donde Telefónica tiene aproximadamente 5,000 clientes y sólo los costos de red incurridos por dichos usuarios - atribuibles exclusivamente al servicio de Usuario Visitante – superan en casi 2 veces a los ingresos minoristas cargados y facturados a dichos usuarios. Cabe señalar que de añadir los costos de comercialización, Telefónica estaría incurriendo en unas pérdidas netas de aproximadamente el -60% sobre sus ingresos en dicha localidad¹⁰⁵.

¹⁰⁵ A manera de referencia, es preciso indicar en el marco del análisis realizado al modelo de costos utilizado para determinar cargos por acceso, uso e interconexión en Colombia, la CRC determinó que los costos comerciales del operador dominante Claro Colombia (COMCEL) representaban un 30% sobre sus ingresos, por lo cual, en atención a las economías de escala, se infiere que los operadores no preponderantes tendrán costos superiores. Disponible en: <https://www.crc.com.gov.co/sites/default/files/normatividad/00006146%20AP.pdf>
“Sea lo primero destacar que, de acuerdo con el modelo de costos con el que cuenta la Comisión, los costos minoristas (costos por prestar los servicios a usuarios finales tales como mercadeo, atención al cliente, etc.) representan entre un 23% y un 30% de los costos totales de prestación del servicio, cuestión que no ha sido desvirtuada por COMCEL en la presente actuación administrativa. En ese sentido, para identificar los costos mayoristas que deben remunerarse en la provisión del servicio de acceso a RAN del operador, se debe descontar de los valores referidos en la Tabla 19 entre un 23% y un 30%”.

Sin duda, esta situación pone en serio riesgo la continuidad del servicio en esta localidad y en muchas otras con similares resultados, fruto de unas tarifas que no permiten competir en igualdad de condiciones con el AEPT.

Con relación a este aspecto, la Unidad de Competencia Económica del Instituto, en el marco de la revisión bienal de las medidas de preponderancia 2020, expresó que las tarifas mayoristas del servicio de usuario visitante no permitían replicar las tarifas minoristas del AEPT, en los siguientes términos¹⁰⁶:

*“Sin embargo, en el Análisis en Materia de Competencia se concluye que existe un alcance limitado del Servicio Mayorista de Usuario Visitante en tanto que **las tarifas mayoristas de este servicio no permiten replicar las tarifas minoristas del AEPT**. Por lo anterior, se **recomiendan cambios en la determinación de tarifas del Servicio Mayorista de Usuario Visitante**, así como también extender el periodo de prestación del mismo previsto en la medida Décima Transitoria del Anexo 1.” (Énfasis añadido)*

En efecto, queda claro que el AEPT no tiene incentivos para trasladar tarifas eficientes y razonables a sus servicios mayoristas regulados debido a lo siguiente: (i) las tarifas no están incluidas en la prueba de replicabilidad económica, por lo que no puede asegurarse que los CS puedan replicar las ofertas del AEPT; y (ii) el Instituto no está velando por asegurar unas tarifas orientadas a costos, de acuerdo a lo señalado en la LFTyR, pues no actualiza ni publica un modelo de costos de forma anual¹⁰⁷, en línea con lo evaluado en la experiencia internacional para la región.

Cabe señalar que existen una serie de factores que determinan la mejora en las economías de escala y eficiencias para el AEPT durante el último periodo de al menos 5 años, entre ellos los siguientes:

- (i) Existe un aumento exponencial de la demanda de datos móviles con tasas de crecimiento compuesto anual (“CAGR” por sus siglas en inglés) de alrededor del 70% entre el 2017 y el 2022. Puede añadirse que el tráfico de voz también ha aumentado entorno a un 15% anual, aunque en menor medida, pero que en todo caso también contribuye a la mejora de las economías de escala y alcance.
- (ii) Existe una migración agresiva para los datos móviles a tecnologías más avanzadas en forma de curva logística (curva S) hacia un punto de bastante madurez y fuerte penetración de la tecnología 4G en la actualidad, donde más del 85% del total del tráfico es cursado por dicha tecnología, la cual es mucho más eficiente que las anteriores en términos de prestaciones, capacidad y costos.
- (iii) El aumento de la demanda de los datos móviles -en más de 2 órdenes de magnitud, x500 veces, desde el 2013 -, en un sector que cuenta con unas economías de escala muy relevantes, supone aumentar la capacidad de las redes y, en términos absolutos, aumentar los costos totales de la red. Además, los costos fijos e independientes de la demanda – los costos del espectro y de la infraestructura de radio bases -, se reducen en términos unitarios de manera relevante con el aumento de la demanda, siguiendo una función exponencial negativa.
- (iv) Los costos unitarios por cada minuto de voz, un SMS o un MB de datos, se reducen de manera muy relevante, especialmente para los datos, fruto de este incremento de la demanda y la dilución de los costos fijos del operador, considerados en términos unitarios. Además, la migración agresiva hacia una tecnología mucho más eficiente en términos de capacidad y

¹⁰⁶ IFT. Diciembre 2020. Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119

¹⁰⁷ El Instituto publicó en Consulta Pública en diciembre de 2017 el modelo de costos de Usuario Visitante con algunos parámetros anonimizados, y desde entonces ni se ha publicado oficialmente, ni se ha actualizado para tener unas tarifas actualizadas dado el crecimiento exponencial de la demanda de datos y la fuerte migración hacia tecnologías más eficientes.

costos unitarios conlleva a que los costos unitarios de todos los servicios provistos por el operador de la red se reduzcan de manera manifiesta, especialmente para los servicios de datos. Por tanto, la reducción anual de la tarifa mayorista del AEPT debería haber sido mucho más agresiva para estar en sintonía con las eficiencias que ganaba año a año.

- (v) La mayor tenencia de espectro por parte del AEPT en este periodo y las mejoras de los precios de los equipos tienen un impacto fundamental en la evolución de las tarifas hipotéticas eficientes anuales de todos los servicios que ofrece el AEPT, tanto sus servicios en auto provisión para sus clientes como los servicios mayoristas regulados (o no regulados).

En este sentido, a continuación, mostraremos empíricamente a partir de los modelos de costos de interconexión del Instituto, a falta de un modelo de costos público y actualizado para el Servicio de Usuario Visitante¹⁰⁸, cómo el AEPT no viene trasladando a sus tarifas mayoristas las economías de escala y las fuertes reducciones en los costos unitarios de sus servicios fruto del aumento de la demanda y migración agresiva hacia el 4G y 5G.

Para ello tomaremos el modelo de costos para la terminación móvil del AEPT publicado en la consulta pública de 2020, donde se incluían los resultados LRAIC+ de todos los servicios, y lo ajustaremos a los valores recientes de parámetros de entrada del último modelo de interconexión 2022 publicado en el sitio web del IFT. Cabe indicar, de acuerdo con lo expresado por el Instituto, que ambos modelos de costos son equivalentes, con la salvedad de que el de Usuario Visitante toma en cuenta los resultados LRAIC+ en lugar de los resultados LRIC puro que calculan los modelos de interconexión y con un desglose por geotipo para Usuario Visitante que los modelos de interconexión no plantean. Sin embargo, los modelos de interconexión, en sus cálculos intermedios, también calculan los costos LRAIC+, lo que nos permite llevar a cabo el análisis expuesto a continuación.

En principio, si bien el modelo de costos de interconexión del AEPT al 2022 está parcialmente anonimizado, las diferencias entre los resultados del modelo “anonimizado” y los valores de los cargos fijados por el Instituto son mínimas, lo cual sirve para ilustrar las tendencias de costos que se experimentan en el periodo de 2019 a 2022 y en adelante.

Así, se advierte que, con independencia del valor de partida, un modelo de costos móvil de un operador con la escala del AEPT que calcule el costo unitario con el enfoque LRAIC+, que es el propio del servicio de Usuario Visitante, arrojaría un descenso continuado de un **34%** anual en la tarifa por MB del servicio de Usuario Visitante.

¹⁰⁸ Cabe señalar que en el documento de la Consulta Pública sobre el modelo de costos de Usuario Visitante de 2017 – que no llegó a ser aprobado –, el Instituto reconoce expresamente la relación existente entre el modelo de costos de usuario visitante y el de interconexión. Disponible en: IFT. Diciembre 2017. Modelo de costos de red móvil para la determinación de las tarifas de los servicios mayoristas de usuario visitante. Metodología y Descripción del Modelo. <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consulta-publica-sobre-los-modelos-de-costos-para-el-servicio-mayorista-para-la-comercializacion-o>

“La metodología empleada es consistente con los lineamientos metodológicos de un modelo CITLP y está estrechamente ligada a la de los modelos de costos de servicios de interconexión para el periodo 2018-2020 [...]”

De acuerdo a nuestra comprensión, la metodología de costos incrementales promedio de largo plazo referida en la medida es análoga a la denominada costos incrementales totales de largo plazo (CITLP). El costo de los servicios de acuerdo al estándar CITLP incorpora costos incrementales, así como un factor de recuperación de costos comunes, de forma que – a diferencia de la metodología de costos incrementales de largo plazo puros (CILP puro) se imputa la totalidad de costos de red considerados a los servicios. (Énfasis añadido)

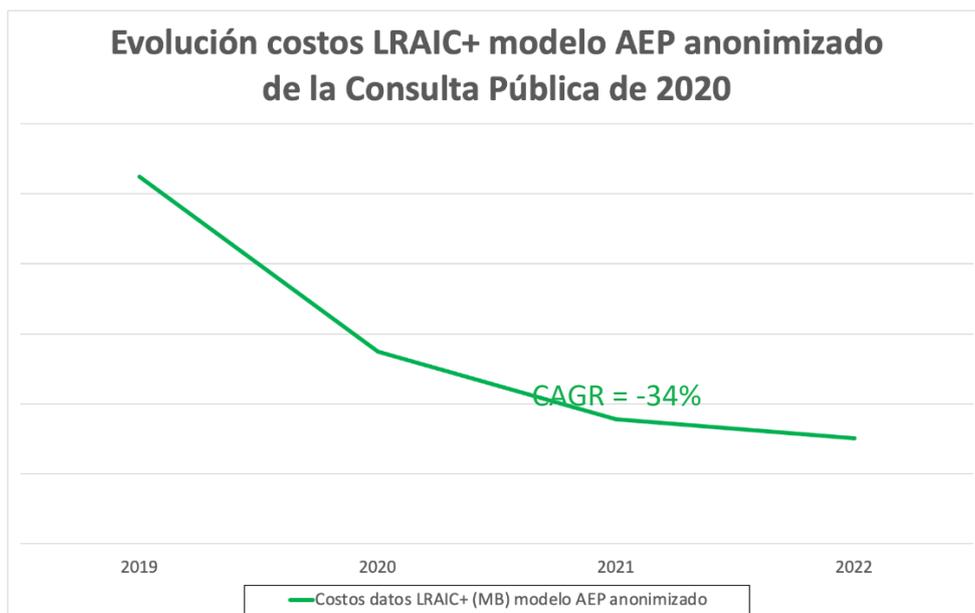


Figura 42. Resultados LRAIC+ del costo unitario datos móviles por MB (Fuente: IFT modelos de costos de interconexión)

No obstante, ello contrasta con la reducción que el AEPT traslada a sus tarifas mayoristas, pues se observa una reducción muy limitada con respecto a las verdaderas eficiencias que el preponderante estaría consiguiendo, e incluso se advierten periodos en los que las tarifas no se llegan a ajustar durante tres años seguidos, sin que el Instituto intervenga de forma oportuna.

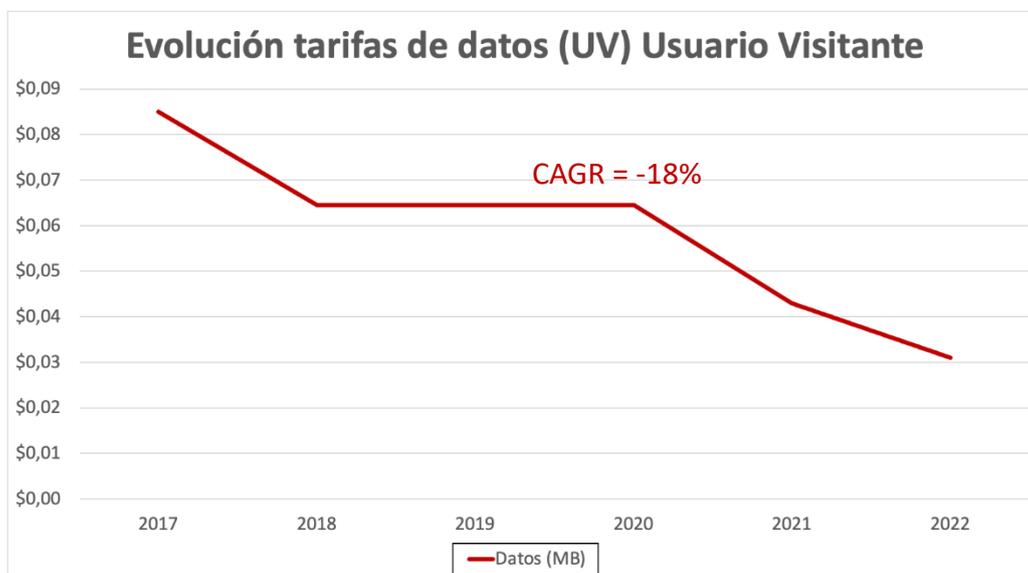


Figura 43. Tarifas del servicio de Usuario Visitante en la Oferta de Referencia a principios de cada año (Fuente: Ofertas de Referencia UV AEP)

En definitiva, se advierte que para el periodo comprendido entre el 2019 al 2022, el AEPT habría aplicado una reducción de un 50% en las tarifas mayoristas, cuando de haber realizado una verdadera orientación a costos y trasladado sus eficiencias y escalas, la reducción real de las tarifas debió ser mayor al 70%. Es decir, la tarifa debería de ser entorno a la mitad de la que ha sido en 2022.

En segundo lugar, es preciso indicar que las condiciones técnicas en las que el servicio de Usuario Visitante es provisto, constituyen una barrera para su uso efectivo y proporcionan un amplio margen para que el AEPT encubra conductas de negativas de trato hacia los demás operadores.

En efecto, como hemos mostrado en otras ocasiones, se trata de un problema derivado de la inflexibilidad del AEPT para adecuar las zonas a unos tamaños razonables que eviten en la medida de lo posible los solapes de cobertura. El problema de diseño de la medida, ya señalado anteriormente, es aprovechado por el AEPT para configurar unas zonas de servicio excesivamente grandes y, en muchas ocasiones, es inflexible en su adecuación¹⁰⁹.

En este sentido, el inadecuado diseño regulatorio actual le da amplio margen al AEPT para fijar zonas de gran extensión que abarcan parcialmente núcleos densos urbanos donde el resto de los CS disponen de infraestructura propia, conducta que podría constituir un mecanismo del AEPT para establecer barreras a su uso efectivo,

A continuación, se muestra un ejemplo que ilustra un área de servicio de gran extensión del AEPT solapada con un núcleo denso urbano y donde se requeriría de un ajuste en su tamaño:

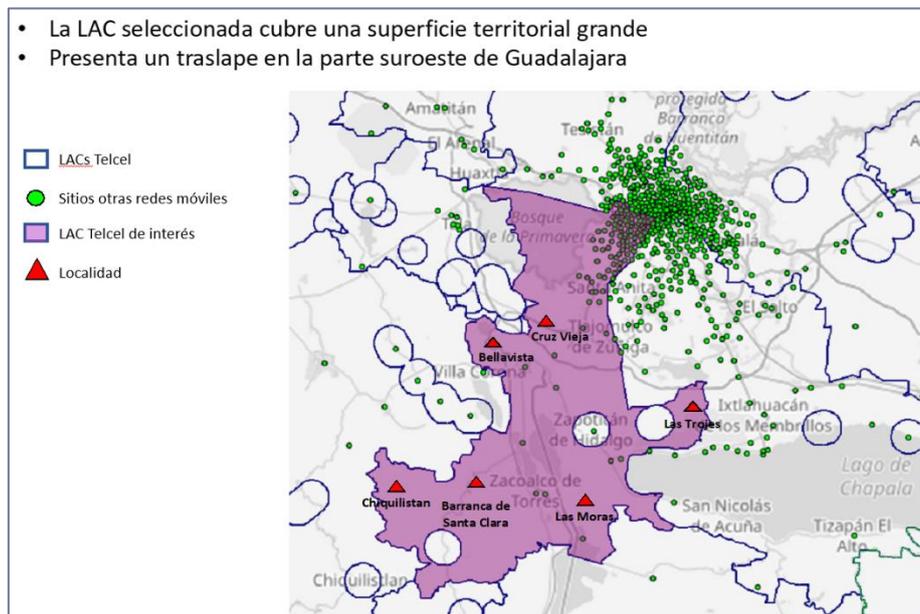


Figura 44. LAC del AEP de gran extensión con solape con núcleo denso urbano

La falta de flexibilidad y el incumplimiento del principio regulatorio según el cual todos los concesionarios tienen derecho a contar con acceso de manera desagregada se ven reflejados en una reciente experiencia de Telefónica, pues debido a la inflexibilidad de Telcel de mover a otro LAC (zona de servicio) 18 sitios, tuvimos que rechazar la apertura de 6 LACs. Dicha situación, evidentemente implica una pérdida para Telefónica en ingresos, usuarios y en experiencia de cliente para evitar utilizar

¹⁰⁹ El AEPT se limita a trasladar los problemas de los solapes exclusivamente a los CS. Revisar: IFT agosto 2021. Consulta Pública sobre las Propuestas de Ofertas de Referencia de los Servicios Mayoristas de Usuario Visitante; de Reventa de Servicios; de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura presentadas por el AEP en el sector de las telecomunicaciones <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/ofertas-de-referencia-servicios-mayoristas-de-arrendamiento-de-enlaces-dedicados-usuarios-visitante> "Telcel permitirá el acceso al Servicio en las áreas completas de cada una de las LAC, RAC y TAC solicitadas en las que el Concesionario no cuenta con infraestructura propia o no presta el servicio móvil; en las zonas donde no sea técnicamente factible la configuración de LAC, RAC y TAC y se genere traslape, el Concesionario será el responsable de redireccionar el tráfico de sus usuarios finales conforme a los estándares internacionales, para evitar cualquier riesgo del Servicio por señalización y/o errores no definidos para esta práctica." (énfasis añadido)

una infraestructura de casi 700 sitios que no necesitamos pues sólo necesitaba la cobertura de 18 sitios. Sin duda, esta situación sirve para ejemplificar el grave riesgo para la continuidad de la prestación de los servicios en determinadas localidades, aunado al impacto negativo que puede generar para la competencia en el sector.

Adicionalmente, existe una falta de replicabilidad de los servicios de M2M e IoT, que, de manera explícita, se excluyen de la oferta de referencia y quedan al acuerdo voluntario entre las partes. Así, el AEPT provee estos servicios a sus clientes minoristas¹¹⁰ pero impide que sus ofertas de referencia permitan esta replicabilidad. Entendiendo que estos dispositivos tengan unas características técnicas diferenciadas de un terminal celular de usuario final, principalmente en lo referente a un perfil de tráfico de señalización diferente, no compartimos que la obligación actual permita al AEPT dejar las características técnicas y tarifas como acuerdo entre las partes.

A falta de regulación en la oferta de referencia, el AEPT se encuentra en capacidad de denegar dichos servicios o proponer condiciones que no sean viables, incumpliendo el principio de replicabilidad técnica, pues esta aplica a todos sus servicios mayoristas, incluyendo el servicio de usuario visitante.

Como fue previamente expuesto, en el caso de Brasil, en atención al Acuerdo de Control de Concentración derivado de la aprobación de la venta de Oi Móvel, el CADE impuso la obligación a los tres operadores adquirentes – los OMR más importantes en Brasil – de publicar una oferta de RAN que contemple la disponibilidad de servicios de voz, datos, mensajes de textos, en todas las tecnologías disponibles y en uso por la respectiva localidad de que se trate, incluyendo el 5G, permitiendo además su aplicación a dispositivos de comunicación M2M e IoT.

Cabe destacar que, aunque finalmente el AEPT ha incluido la tecnología 5G en su última Oferta de Referencia, esta incorporación fue realizada luego de más de 6 meses desde que lanzó el servicio a sus clientes, por lo que considerando que dicha oferta ha entrado en vigor hacia enero de 2023, existe casi un 1 año de retraso para que los CS puedan replicarlo. Recordemos que el AEPT tiene la obligación de modificar su oferta de referencia previamente a la comercialización de su oferta minorista cuando ésta no permita su replicabilidad técnica¹¹¹, sin que para ello deba esperar el proceso convencional de presentación y aprobación de las ofertas de referencia.

El cuadro siguiente resume gráficamente algunas de las principales condiciones que impactan de manera negativa en el uso efectivo del servicio de usuario visitante, en comparación con el servicio ofrecido por Altan, AT&T o Telefónica.

¹¹⁰ IoT de Telcel: <https://www.telcel.com/personas/servicios/internet-de-las-cosas>

¹¹¹ Medidas de preponderancia 2020. Anexo I. "**SEPTUAGÉSIMA SÉPTIMA.** - El Agente Económico Preponderante **garantizará la replicabilidad técnica** de los servicios que comercialice con los Usuarios finales. (...) **II. Cuando una nueva oferta minorista o modificación de las condiciones de una existente requiera de parámetros técnicos no considerados en las Ofertas de Referencia, previamente a su comercialización, deberá someter una propuesta de modificación a la(s) Oferta(s) de Referencia para que los Concesionarios Solicitantes y Operadores Móviles Virtuales puedan tener acceso a las condiciones actualizadas. Dicha propuesta será, en su caso, autorizada por el Instituto en un plazo no mayor a veinte días hábiles siguientes a su presentación.**"

	telcel	AT&T ALTAN REDES Telefónica
Flexibilidad zonas de cobertura	 Parcial y a criterio del AEP	 Total, desde nivel de radiobase a zonas extensas mediante MOCN, "seamless handover"
Tecnologías	 No 5G, no MOCN, IoT, M2M sin tarifas reguladas	 5G (AT&T), MOCN, IoT, M2M
Precios	 Tarifas no sostenibles	 Tarifas reducidas y adaptadas para servicios como Internet Fijo Inalámbrico
Trato no discriminatorio	 Regulado pero no verificable No existen ICD que lo permitan	 Mismo trato y SLAs estrictos

Figura 45. Alejamiento de las condiciones de mercado del servicio de Usuario Visitante (Fuente: elaboración propia con datos internos)

Además, cabe destacar que la cobertura de la Red Compartida de Altán es menor y, por tanto, no puede suplir la necesidad del uso del servicio de Usuario Visitante para los CS, así si comparamos a nivel de radiobase individual, el tráfico que Telefónica cursa en la Red Compartida es un 80% superior al que cursa, en términos relativos por unidad de radiobase en la red de Telcel a partir del servicio de Usuario Visitante. Las barreras existentes para el uso efectivo de este último hacen que Telefónica y otros CS, se autolimiten y pongan un cierto control a su uso efectivo.

La gráfica siguiente, ilustra esta diferencia en el uso efectivo por unidad de área (o radiobase).

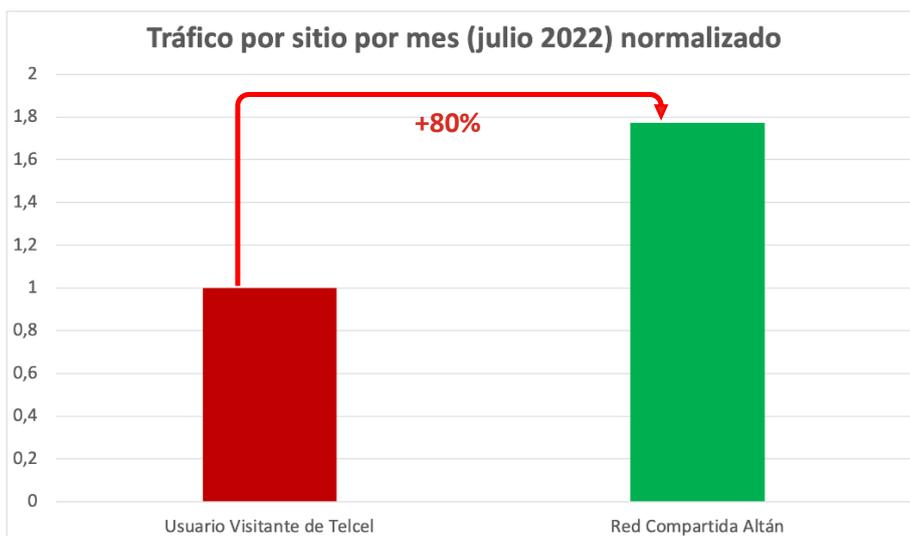


Figura 46. Tráfico cursado por unidad de área o radiobase en Usuario Visitante frente a la Red compartida de Altán (Fuente: elaboración propia con información interna de uso)

Finalmente, a modo ilustrativo, la siguiente gráfica muestra el uso del servicio mayorista de Usuario Visitante como porcentaje sobre el total del tráfico cursado por la red del AEP, comparándose con los casos de Noruega, en donde la medida es asimétrica con un uso efectivo evidente y Colombia, en donde la obligación es simétrica con un menor uso del servicio del operador dominante, el grupo América Móvil. Asimismo, se observa cómo los operadores no dominantes en Colombia tienen unos niveles de hasta 12 veces más que el AEP en México al 2021.

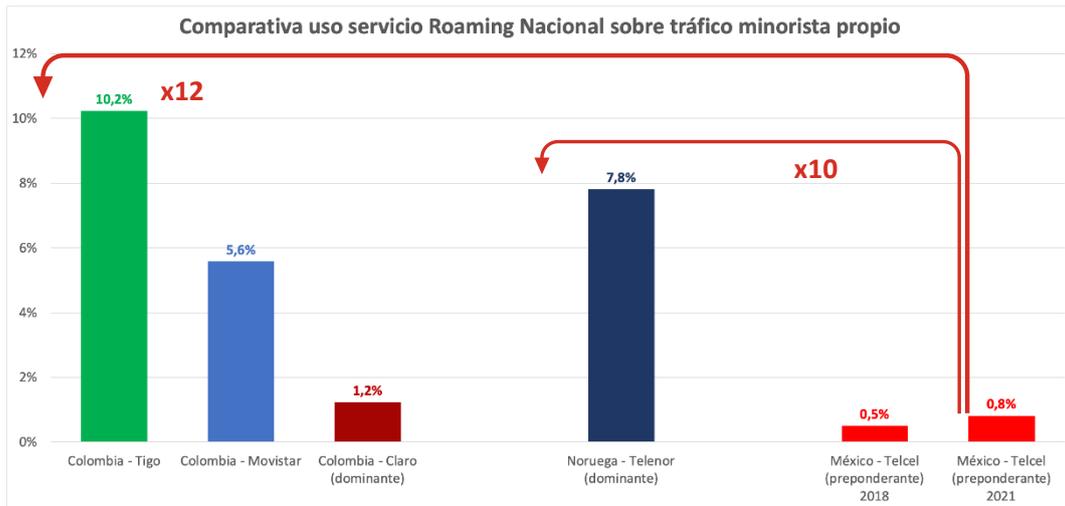


Figura 47. Uso del servicio Usuario Visitante (roaming nacional) en México frente a Colombia y Noruega (Fuente: Elaboración propia a partir de información de tráfico de UV del IFT y de los reguladores de Noruega y Colombia)

En resumen, sin cambios significativos en las condiciones actuales del servicio, los operadores restringirán su uso, o bien afectará negativamente su cuenta de resultados y su sostenibilidad en el largo plazo, o ambas circunstancias, situación que repercutirá en perjuicio de los usuarios de servicios móviles.

4.2.Replicabilidad Económica Móvil

Diseño de la medida de replicabilidad económica

En línea con lo comentado en anteriores oportunidades, consideramos que la metodología de la prueba con la que el Instituto evalúa la replicabilidad económica de la oferta minorista de AEPT en el mercado móvil es inadecuada, principalmente por el alto nivel de agregación de la prueba, la cual es realizada a nivel de carteras de clientes y ofertas insignia, pero agregando la totalidad de los ingresos y costos de todos los clientes de cada cartera u oferta. Así, la prueba actual promedia estas promociones para todo el conjunto de clientes dentro de una oferta emblemática, ya sea que hayan sido beneficiados con promociones o no, por lo que no podría detectar las fuertes subvenciones que se dan a grupos específicos.

Es así que, estas subvenciones y la falta de replicabilidad económica condicionan los altos costos de cambio de los clientes del AEPT y la captación neta de clientes de otros operadores, lo cual se ve reflejado en el hecho de que el AEPT ha sido siempre el ganador neto indiscutible de las portabilidades, algo insólito a nivel mundial¹¹².

Además, no solo el elevado nivel de agregación de la prueba es un ejemplo del inadecuado diseño de la medida de acceso, sino que también el hecho de que solo exista un control *ex post* impide que el

¹¹² BIT. IFT. Enero 2023. <https://bit.ift.org.mx/BitWebApp/>

Instituto observe las prácticas de precios del AEPT en ofertas específicas y sus estrategias anticompetitivas de retención y/o captación de clientes.

En este sentido, el inadecuado diseño de la medida reflejado en su **falta de replicabilidad económica no sólo viene produciendo un daño directo a los usuarios del servicio mayorista del AEPT (OMVs), sino también al conjunto del mercado.**

Asimismo, pese a que existen numerosas evidencias del continuo incumplimiento de la prueba de replicabilidad por parte del AEPT, que el mismo Instituto reconoció en su última resolución bial, resulta sorprendente que la medida de replicabilidad económica en el ámbito móvil apenas haya sido modificada y reforzada en la última actualización en el 2022. Si bien reconocemos que el Instituto incorporó un cierto control al abuso de la falta de replicabilidad continuada al impedirle al AEPT comercializar las ofertas que resultasen no replicables en la prueba hasta el próximo periodo en el que resultasen replicables, ello no logra mitigar el grave daño al mercado producido por la propia regulación al permitirle lanzar al mercado ofertas no replicables que generan efectos anticompetitivos y que no pueden ser detectadas por el actual diseño de la prueba.

En línea con lo señalado en nuestra respuesta a la consulta pública inicial sobre las metodologías de replicabilidad económica del 2017¹¹³, el establecimiento de una prueba ex ante oferta por oferta con perspectiva de cliente, considerando el tiempo medio de permanencia y las promociones más agresivas aplicadas por el AEPT, además de una prueba ex post, es la medida implantada en la experiencia internacional, tanto en mercados móviles como en fijos, cuando éstos presentan altos niveles de concentración¹¹⁴.

A propósito de ello, en nuestra respuesta a la consulta pública sobre la Revisión bial de las medidas de preponderancia¹¹⁵ mostramos que en Noruega – país que cuenta con medidas asimétricas mucho más estrictas que México pese a que su nivel de concentración es menor-, el regulador Nkom fue endureciendo la prueba de replicabilidad móvil según constataba la falta de reducción de la concentración en el mercado. Asimismo, se destacó el caso de España que, aunque fuera en el ámbito fijo, endureció la prueba de replicabilidad económica y sus parámetros hasta que constató mejoras en el desarrollo competitivo del mercado.

Cabe destacar que recientemente, en 2020, Nkom volvió a realizar un análisis del mercado móvil manteniendo las medidas asimétricas al operador dominante y endureciendo la prueba de replicabilidad considerando parámetros más estrictos relativos al tamaño del operador y advirtiendo al dominante acerca de la posibilidad de realizar pruebas ex ante oferta por oferta si continuaba ofreciendo tarifas mayoristas que no fueran replicables económicamente.

*“Además, Nkom ha considerado la invitación de la ESA (EFTA surveillance authority) **para aplicar pruebas de replicabilidad económica ex ante si Telenor no pasa dos pruebas consecutivas.** Nkom ya ha declarado en el Capítulo 7.8 de la decisión que **puede ser apropiado exigir que se supere una prueba de***

¹¹³ Respuesta de Telefónica a la Consulta pública sobre la “Metodología de Replicabilidad Económica aplicable a los Servicios del Agente Económico Preponderante en Telecomunicaciones”. Julio 2017. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/pegasopcs.pdf>

¹¹⁴ Ver también la respuesta de Telefónica a la Consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de Telecomunicaciones. Mayo 2019. http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica_3.pdf

¹¹⁵ Respuesta de Telefónica a la Consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de Telecomunicaciones. IFT mayo 2019. http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica_3.pdf

replicabilidad económica antes de poder lanzar una nueva oferta minorista en el mercado, si las obligaciones actuales no funcionan según lo previsto. (...)¹¹⁶

(Énfasis añadido y traducido del original en inglés)

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

Desde Telefónica, consideramos que el número de ofertas móviles que el AEPT lanza al mercado no debería ser una justificación para no implementar un análisis oferta por oferta. Por ejemplo, entre enero de 2018 y diciembre de 2021, el AEPT lanzó un total de 1687 tarifas móviles¹¹⁷, donde el aparente elevado número de ofertas obedece en realidad a una misma estructura de oferta con distintas promociones. Además, otros reguladores a nivel internacional han llevado a cabo un análisis oferta por oferta con volúmenes superiores sin suponer un problema ni una carga regulatoria excesiva, pues estas se sistematizan de manera sencilla en una herramienta que modele la estructura principal del conjunto de las ofertas, donde las promociones y beneficios sean insumos del modelo. Puede tomarse el ejemplo de España donde la CNMC llegaba a realizar la prueba a más de 10,000¹¹⁸ ofertas en el año 2007 y alrededor de 2,000 en el 2010¹¹⁹.

Como indicamos previamente, el AEPT tiene mucha mayor capacidad de diluir estos costos promocionales entre su mayor base de clientes, mayores ingresos y márgenes notablemente superiores a los de sus competidores, quienes, pese a sus esfuerzos, se ven totalmente impedidos de mantener o aumentar su base de clientes, así como su rentabilidad y sostenibilidad en el largo plazo.

Además, desde la perspectiva de un OMV de pequeña escala, una prueba de replicabilidad económica *ex post* agregada no es suficiente por los siguientes motivos: (i) los OMVs se enfocan en nichos de mercado, por lo que no pueden estar obligados a replicar todo el conjunto de ofertas del AEPT para ser rentables; y, (ii) si el OMV quiere competir con las ofertas agresivas del AEPT para captar o retener clientes, estas promociones tendrían que aplicarse a la mayor parte de sus clientes, por lo que tendrían un impacto mucho mayor en su rentabilidad con respecto al AEPT, pues los clientes de este último que acceden a promociones pueden representar un porcentaje pequeño sobre el total.

En línea con lo señalado previamente, y tal como ha sido reiterado a lo largo del presente documento, la propia Unidad de Competencia del Instituto ha reconocido la falta de efectividad de la medida mayorista para OMVs y el escaso impacto y uso de los servicios mayoristas móviles.

¹¹⁶ Nkom. Mayo 2020. Decision on designating undertakings with significant market power and imposing specific obligations in the market for access and call origination on public mobile telephone networks. "Furthermore, Nkom has considered ESA's invitation to conduct *ex-ante* margin squeeze tests if Telenor does not pass two consecutive margin squeeze tests. Nkom has already stated in Chapter 7.8 of the decision that it may be appropriate to require that a margin squeeze test has to be passed before a new retail offer can be launched in the market if the current obligations does not work as planned. Such a change of policy instruments can be made without new market analysis, cf. Electronic Communications Act § 3-4."

¹¹⁷ A partir de los informes trimestrales de cumplimiento del AEPT disponibles en el Registro Público de Concesiones del IFT.

¹¹⁸ CNMC. 2012. MTZ 2012/2259

¹¹⁹ CNMC (antes CMT). Informe anual 2010. Memoria de actividades. 2010. "La CMT analizó la replicabilidad de un total de 1.992 nuevos productos y 6.309 promociones, mientras que en el año inmediatamente anterior fueron analizados 143 productos y 2.644 promociones"

Asimismo, en nuestra respuesta a la Consulta Pública sobre las “Propuestas de actualización de las metodologías, términos y condiciones para llevar a cabo las pruebas de replicabilidad económica”¹²⁰, mostramos un análisis de replicabilidad económica de un conjunto de ofertas agresivas lanzadas por el AEPT en 2021, que resultaban notablemente no replicables desde un análisis de oferta por oferta con perspectiva de cliente, utilizando la oferta mayorista de OMV.

El objetivo de dicho análisis era demostrar que estas ofertas agresivas se encuentran dirigidas a reforzar la preponderancia del AEPT, quien, en virtud de su mayor escala y dominancia, tiene la capacidad de llevar a cabo estas prácticas con un bajo impacto en su cuenta de resultados, mientras que el resto de los competidores, especialmente los OMV de pequeña escala, no las pueden mantener de manera sostenida sin comprometer su viabilidad. Asimismo, en el citado documento, Telefónica destacó la necesidad de un mayor control de las ofertas que el AEPT lanza al mercado, así como la urgencia de realizar cambios en la actual obligación de replicabilidad económica que no permite detectar este tipo de prácticas.

En concreto, el resultado del análisis que llevamos a cabo mostró que las ofertas principales del AEPT que empaquetan contenidos OTT (denominadas Max Play por el AEP) así como las “Max sin Límite” no son replicables económicamente por muy amplio margen. Así, serían las promociones incluidas, como la duplicación de la bolsa de datos de navegación durante el tiempo de permanencia y el servicio de Claro Video, los principales elementos que alejan dichas ofertas de ser replicables económicamente. Cabe señalar que este resultado y falta de replicabilidad económica puede generalizarse a la mayor parte de las ofertas del AEPT de captación y retención (las que llevan promociones y beneficios), pues están basadas en la misma estructura y promociones que las que hemos analizado.

Adicionalmente, el grado de subvención que reciben los terminales está muy lejos de ser replicado por los competidores. Los clientes pueden quedar exentos de los pagos aplazados del terminal si cumplen con las condiciones de permanencia y pronto pago. Es algo que demostramos en nuestra respuesta a la consulta pública sobre la Revisión bienal de las medidas de preponderancia¹²¹, por lo que nos remitimos a dicha respuesta para el análisis detallado.

En efecto, si la mayor parte de las ofertas de servicio del AEPT, analizadas de manera individual oferta por oferta resultan no replicables económicamente, al considerar el terminal móvil, puede llegar a recibir una subvención del 100%, por lo que la falta de replicabilidad económica del conjunto formado por terminal más servicio resulta desproporcionada.

De forma ejemplificativa, presentamos el siguiente ejercicio que evidencia la falta de replicabilidad de las ofertas del AEPT, incluyendo las subvenciones a los terminales móviles, en particular, se analizan las condiciones de la oferta Max sin Límite 7000 asociada a un equipo terminal utilizando las tarifas OMV vigentes al 2021 y 2022. Cabe señalar que, por sus características, los resultados del presente análisis también resultan aplicables al conjunto de ofertas Max sin Límite comercializadas en conjunto con equipos terminales.

¹²⁰ IFT. Enero 2022. Consulta Pública de integración sobre las Propuestas de actualización de las metodologías, términos y condiciones para llevar a cabo las pruebas de replicabilidad económica. <https://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consulta-publica-de-integracion-sobre-las-propuestas-de-actualizacion-de-las-metodologias-terminos-y>

¹²¹ Páginas 157 a 159 de la Respuesta de Telefónica a la Consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de Telecomunicaciones. IFT mayo 2019. http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspUBLICAS/documentos/comentariotelefonica_3.pdf

Al respecto, conviene precisar que la metodología de cálculo para el ejercicio planteado se encuentra desarrollada en nuestra respuesta a la Consulta Pública sobre las “Propuestas de actualización de las metodologías, términos y condiciones para llevar a cabo las pruebas de replicabilidad económica”¹²², siendo que a efectos del presente análisis se tomarán en cuenta los siguientes presupuestos:

- Para el consumo de voz y datos, se toman los valores promedio por usuario a partir del BIT.
- Se considera la promoción de doble de gigas que el AEPT aplica a sus clientes durante la vigencia de su plazo de contratación.
- Se considera un consumo promedio de la bolsa de navegación de datos a partir de las estadísticas de nuestros clientes que disfrutaron de una oferta equivalente en tamaño de bolsa de navegación.
- No se consideran los costos de comercialización aguas abajo, que podrían suponer el mayor componente de costo, típicamente entre el 30%¹²³ y el 50%¹²⁴ sobre los ingresos. Cabe señalar que, para un operador de pequeña escala, los costos comerciales estarían más cerca del 50%. Así, de tener en cuenta los costos de comercialización, la falta de replicabilidad sería aún más notoria.
- Se considera un periodo de permanencia promedio de 24 meses.
- La gráfica que presentaremos a continuación muestra en Valor Presente Neto considerando los ingresos, costos y margen bruto acumulado para dicho periodo de 24 meses, con una tasa de descuento de cero. Cabe señalar que por simplicidad se ha considerado una tasa de descuento de cero, no obstante, cualquier otra tasa a ser aplicada, por ejemplo, a partir del WACC, no cambiaría significativamente los valores calculados.
- Se considera para el análisis del empaquetamiento el terminal Samsung A315G. Para el cliente, si mantiene ciertas condiciones como estar al corriente de los pagos (pronto pago) y la permanencia establecida (24 meses para este ejercicio), el terminal tiene un costo de cero para el usuario, por lo que en la gráfica el terminal no supone ningún ingreso para el AEPT. En cuanto al costo incurrido por el AEPT, con base a los costos propios de Telefónica, si el terminal tiene un precio de venta de \$7,999 pesos, el costo interno para el AEPT lo estimamos en \$5,599 pesos.

¹²² IFT. Enero 2022. Consulta Pública de integración sobre las Propuestas de actualización de las metodologías, términos y condiciones para llevar a cabo las pruebas de replicabilidad económica. <https://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consulta-publica-de-integracion-sobre-las-propuestas-de-actualizacion-de-las-metodologias-terminos-y>

¹²³ A manera de referencia, es preciso indicar en el marco del análisis realizado al modelo de costos utilizado para determinar cargos por acceso, uso e interconexión en Colombia, la CRC determinó que los costos comerciales del operador dominante Claro Colombia (COMCEL) representaban un 30% sobre sus ingresos, por lo cual, en atención a las economías de escala, se infiere que los operadores no preponderantes tendrán costos superiores. Disponible en: <https://www.crc.com.gov.co/sites/default/files/normatividad/00006146%20AP.pdf>
“Sea lo primero destacar que, de acuerdo con el modelo de costos con el que cuenta la Comisión, los costos minoristas (costos por prestar los servicios a usuarios finales tales como mercadeo, atención al cliente, etc.) representan entre un 23% y un 30% de los costos totales de prestación del servicio, cuestión que no ha sido desvirtuada por COMCEL en la presente actuación administrativa. En ese sentido, para identificar los costos mayoristas que deben remunerarse en la provisión del servicio de acceso a RAN del operador, se debe descontar de los valores referidos en la Tabla 19 entre un 23% y un 30%”.

¹²⁴ IFT 2015. modelo OMV del IFT de 2015 daba un valor de costos comerciales del 43%, donde ciertos insumos, por confidencialidad, variaban en +30% de manera aleatoria, por lo que el valor de 43% es orientativo, pero, a la vez, indicativo del rango aproximado en el que se encuentra.

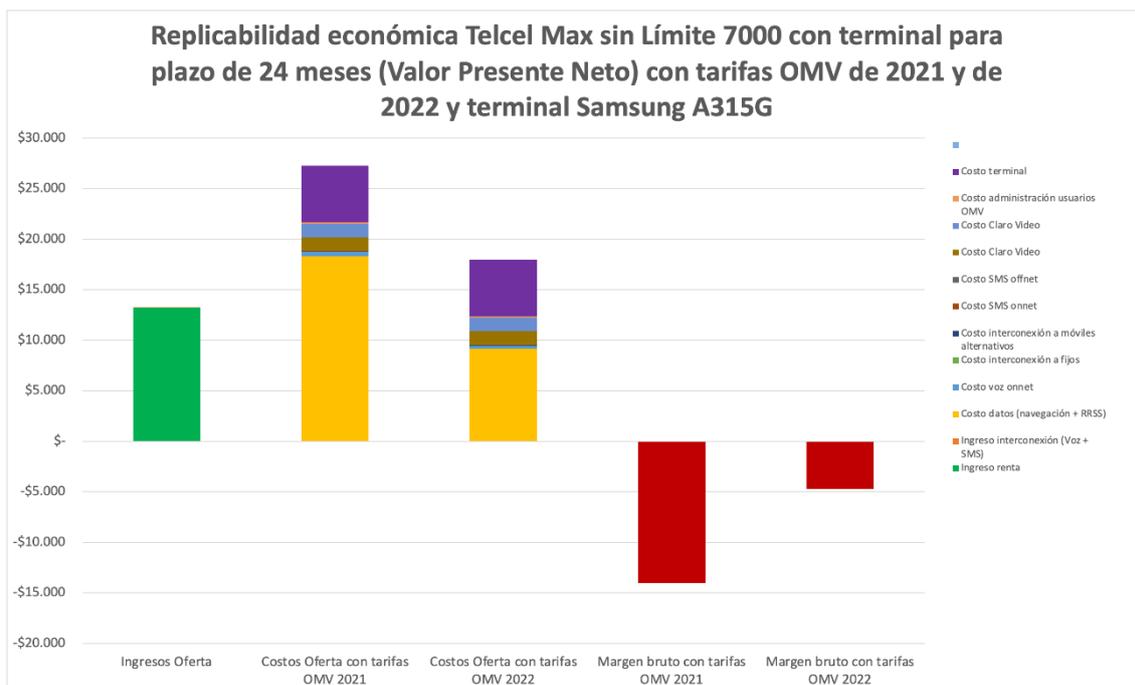


Figura 48. Análisis de replicabilidad económica ex ante de la oferta Max sin Límite con un terminal Samsung A315G sin incluir costos comerciales (Fuente: elaboración propia a partir de información pública y estimaciones propias)

Se pueden destacar las siguientes conclusiones del ejercicio y su análisis:

- La oferta Max sin Límite 7000 de Telcel es notoriamente no replicable con las tarifas OMV de las Ofertas de Referencia de los años 2021 y 2022.
- El terminal móvil es uno de los principales elementos que impiden la replicabilidad de la oferta, atando a los clientes a los plazos forzosos que impone el AEPT.
- Si excluyésemos el terminal del análisis, se advertiría que en 2022 las tarifas mayoristas OMV habrían mejorado y los costos de los servicios en apariencia estarían por debajo de los ingresos del servicio; no obstante, ello obedece a que los costos comerciales no están incluidos. La eventual inclusión de los costos comerciales, incluso prescindiendo del terminal (color morado en la gráfica), haría que las ofertas fueran no replicables. Así, el terminal gratuito para el cliente hace que la falta de replicabilidad sea aún más notoria.
- Los elementos que individualmente tienen mayor importancia y condicionan la falta de replicabilidad económica son la subvención al terminal (no hay ingresos del terminal, pero sí costos), los costos comerciales (no mostrados), la promoción que duplica la bolsa de navegación de datos (“doble de gigas”) y los precios mayoristas sin descuento para un OMV de pequeña escala.
- En ambos casos, el margen bruto, antes de añadir los costos comerciales, es claramente negativo.

En este sentido, este breve ejercicio **demuestra no sólo la importancia de que el Instituto lleve a cabo un rediseño de la obligación de replicabilidad económica en el mercado móvil** en su conjunto- a través de un análisis individual de cada oferta del AEPT de manera previa a su lanzamiento -, **sino**

también la necesidad de que establezca límites a la duración de los plazos de permanencia en los contratos de servicios que, en la práctica, constituyen un elemento facilitador para que el AEPT establezca subsidios anticompetitivos que le permiten obtener rentas extraordinarias a la par de impedir la replicabilidad de la oferta empaquetada por parte de sus competidores.

Finalmente, queremos también señalar la falta de control de la replicabilidad económica para los servicios de Internet Fijo Inalámbrico que el AEPT ofrece a sus clientes (Internet en el Hogar). Como también hemos señalado anteriormente, por ejemplo, en nuestras respuestas a las consultas públicas de las Ofertas de Referencia de OMV¹²⁵, para los consumos de tráfico (MB) esperados en las ofertas fijas inalámbricas, la replicabilidad económica con unas tarifas mayoristas que no están ajustadas a este tipo de servicios y consumos resulta en una falta de replicabilidad económica absolutamente desproporcionada, además de que también hemos manifestado su falta de replicabilidad técnica.

Los costos mayoristas sólo por el servicio OMV para los consumos esperados para un acceso fijo inalámbrico (aunque esté limitado a 100GB) superan en 3 a 4 veces los ingresos minoristas que cobra el AEPT a sus clientes finales. Si el AEPT es capaz de ofrecer este servicio a sus clientes a unos precios económicos con los consumos de MB esperados para una conexión fija (limitado en principio a 100GB), debe trasladar unas tarifas mayoristas acordes a este servicio para que sus competidores puedan replicar dichas tarifas a partir de su oferta mayorista regulada. Por lo tanto, la prueba de replicabilidad económica móvil debe incorporar este tipo de servicio fijo inalámbrico que sólo puede ofrecerse mediante insumos del mercado móvil.

En conclusión, existe un verdadero problema de falta de replicabilidad económica en el mercado móvil reflejado en el hecho de que el AEPT viene lanzando ofertas y promociones agresivas enfocadas a la retención y captación de los clientes que neutralizan los esfuerzos de los competidores por ganar participación de mercado, por lo que el Instituto debe hacer una revisión holística de la efectividad que está teniendo la prueba de replicabilidad económica móvil y si está ha logrado alcanzar alguno de los objetivos que originalmente se perseguían con esta obligación.

Efectividad de la medida de replicabilidad económica móvil

Con respecto a la efectividad de la medida actual, evidenciamos que el procedimiento trimestral de verificación de la replicabilidad económica móvil no resultaría efectivo y estaría generando un daño prolongado no solo a los usuarios del servicio mayorista, los OMVs, sino a la competencia en el mercado móvil.

En efecto, acudiendo a los informes de replicabilidad económica móviles publicados por el Instituto, únicamente habrían existido cinco trimestres (de dieciocho trimestres evaluados en los últimos 5 años) donde no se habría presentado una falta de replicabilidad económica para alguna de las carteras de clientes u ofertas emblemáticas.

Aunque el Instituto haya obligado al AEPT a ajustar a posteriori las tarifas mayoristas, éste ha reincidido en su comportamiento en varias oportunidades, lo cual ha generado un daño permanente a las condiciones de competencia en el mercado móvil. Además, pese a que el AEPT ha reiterado dicho

¹²⁵ Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública sobre las “Propuestas de Ofertas de Referencia de los Servicios Mayoristas de Usuario Visitante; de Reventa de Servicios; de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura presentadas por el AEP en el Sector de las Telecomunicaciones”. Septiembre 2019.
<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/formatoparaparticiparenconsultauvyomvpegasopcscompleto.pdf>

incumplimiento a sus obligaciones de replicabilidad, su comportamiento no ha sido sancionado por el Instituto, pues la única acción correctiva llevada a cabo fue el ajuste de tarifas a posteriori, situación que no logra resarcir todo el daño producido en el mercado.

En el siguiente cuadro se evidencia como cada trimestre, por lo menos una de las ofertas y/o carteras no resultó replicable económicamente en una primera evaluación hasta la segunda mitad del 2019, mientras que en el 2020 la prueba no fue cumplida en tres trimestres y en 2021 en el primer trimestre. Además, si bien en dos trimestres en 2021 las pruebas habrían sido cumplidas, en el cuarto trimestre de 2021 y el primero, segundo y tercer trimestre de 2022 éstas no habrían sido satisfechas. En resumen, sólo en un 28% de las ocasiones el AEPT habría superado de manera efectiva la prueba de replicabilidad económica.

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

Periodo evaluado	Tipo de Oferta	Resultado	Resultado global
2020	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Primer trimestre 2021	Cartera prepago	Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Segundo trimestre 2021	Cartera prepago	Replicable	Replicable
	Insignia prepago	Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Tercer trimestre 2021	Cartera prepago	Replicable	Replicable
	Insignia prepago	Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Cuarto trimestre 2021	Cartera prepago	No Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable	
	Cartera pospago	No Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Primer trimestre 2022	Cartera prepago	No Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Segundo trimestre 2022	Cartera prepago	No Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	
Tercer trimestre 2022	Cartera prepago	No Replicable	No Replicable
	Insignia prepago	No Replicable	
	Cartera pospago	Replicable	
	Insignia pospago	Replicable	

Tabla 3. Resultados trimestrales de la prueba de replicabilidad económica móvil (Fuente: Informes de Resultados 2018 a 2022, emitidos a la fecha por el IFT)

En atención a lo expuesto, la falta de actuación del Instituto al momento de sancionar la conducta del AEPT durante estos periodos en los que comercializó ofertas no replicables – especialmente para los años 2020 y 2021, donde ha mediado más de un año de retraso en la implementación de la prueba pertinente -, ha extendido el efecto del daño al mercado en el tiempo.

En efecto, el AEPT ha podido constatar durante todo este periodo que el no cumplir con la replicabilidad económica no tiene consecuencias legales ni genera ningún tipo de actuación represiva por parte del Instituto, por lo cual reincide en este comportamiento ilícito ya que le representa mayores beneficios que costos.

Esta situación demuestra que el Instituto debe adoptar una actitud proactiva para desincentivar este comportamiento reiterado del AEPT, pues la obligación de replicabilidad económica encuentra sentido únicamente en la medida que su ejecución oportuna discipline la capacidad del AEPT de llevar a cabo prácticas de estrechamiento de márgenes u otra clase de descuentos anticompetitivos en detrimento de la competencia.

Así, por ejemplo, el regulador noruego ha expresado no solo la posibilidad de añadir una prueba ex ante oferta por oferta ante el incumplimiento reiterado del dominante en la prueba de replicabilidad, sino que también contempla la posibilidad de que los OMV exijan la reparación por el precio en exceso

cobrado como resultado de unas tarifas por encima de las que hubieran permitido la replicabilidad económica.

“Reembolsos

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

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

[...]

Para calcular el monto del reembolso, Nkom considerará el periodo en el que se ha cobrado un precio excesivo y qué tan alto ha sido el precio excesivo durante este periodo.”¹²⁶

(Traducción libre del inglés)

En este sentido, con independencia del hecho de que la falta de replicabilidad económica haya generado daños directos a los usuarios del servicio mayorista, en el caso los OMVs, que seguramente podrán ser cuantificados por el Instituto, a continuación, mostraremos como la conducta del AEPT también ha generado un daño al mercado móvil en su conjunto, que incluso podrían ser mayores a los generados en el mercado de OMVs.

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

En línea con los cálculos realizados en nuestra respuesta a la Consulta Pública sobre las “Propuestas de actualización de las metodologías, términos y condiciones para llevar a cabo las pruebas de replicabilidad económica”¹²⁷, la conducta del AEPT podría haber generado un daño para un OMV hipotético de tamaño intermedio (aprox. 300,000 clientes) durante los años del 2018 al 2021.

¹²⁶ Nkom. Mayo 2020. Decision on designating undertakings with significant market power and imposing specific obligations in the market for access and call origination on public mobile telephone networks.

“Refunds

If the margin squeeze test is not passed, Nkom will instruct Telenor to correct the access prices to a level that entails that the requirement not to put access buyers in a margin squeeze is fulfilled. Such an order for rectification will only be effective forward in time.

It follows from §10.12 of the Electronic Communications Act that a provider who has paid too high a price in relation to such a price obligation as is imposed on Telenor by this decision, may claim the overcharge refunded

...

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

¹²⁷ IFT. Enero 2022. Consulta Pública de integración sobre las Propuestas de actualización de las metodologías, términos y condiciones para llevar a cabo las pruebas de replicabilidad económica. <https://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consulta-publica-de-integracion-sobre-las-propuestas-de-actualizacion-de-las-metodologias-terminos-y>

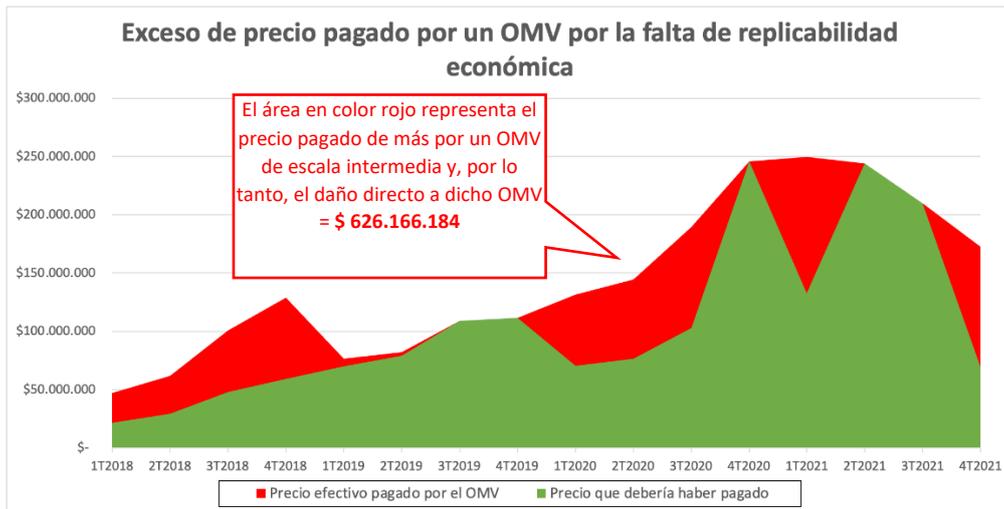


Figura 49. Valoración del daño económico a un OMV por la falta de replicabilidad económica reiterada (Fuente: Elaboración propia tomando como referencia información del BIT)

La gráfica muestra un daño continuado a los OMV, principalmente al principio del periodo 2018, y en el 2020 y 2021, últimos dos años donde el enorme retraso en la supervisión de la replicabilidad económica tuvo como consecuencia no sólo la reiteración del comportamiento del AEPT, sino un aumento relevante del exceso de precio pagado por los OMV y por tanto, del daño acumulado.

Es preciso señalar que, si bien entendemos que la pandemia de COVID-19 pudo haber retrasado alguno de los informes de 2020, ello no es una justificación para que en estos dos años, donde las empresas y organismos se han adaptado al trabajo remoto y todas las gestiones pueden hacerse telemáticamente, no se hayan llevado a cabo las pruebas en los plazos establecidos y ajustado las tarifas mayoristas tan pronto como se detectara la falta de replicabilidad económica.

Cabe señalar que aún en el supuesto hipotético que el AEPT hubiera superado las pruebas trimestrales correspondientes, ello únicamente evidenciaría el diseño inadecuado de la prueba actual, en tanto la replicabilidad económica de la mayor parte de las ofertas que lanza al mercado, analizadas individualmente, son manifiestamente no replicables, lo que inclina el balance en la captación y la retención de clientes a favor del AEP y genera un impacto negativo para la competencia respecto del cual ya hemos hecho referencia reiteradamente.

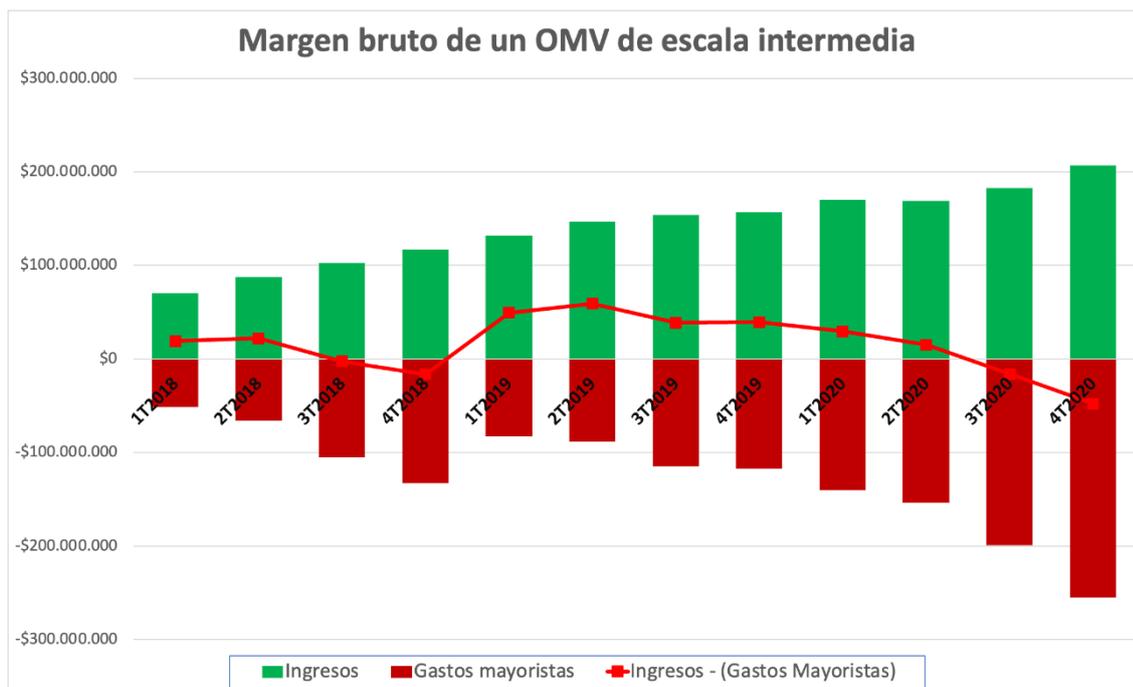


Figura 50. Resultados brutos de un OMV hipotético de escala intermedia que opera en la red del AEP (Fuente: Elaboración propia tomando como referencia información del BIT e informes de replicabilidad económica)

La gráfica anterior muestra como un OMV hipotético de escala intermedia que opera en la red del AEPT habría tenido márgenes brutos negativos en algunos trimestres de 2018, 2020 y en todos los de 2021, situación que coincide con los momentos donde la falta de replicabilidad económica fue más acusada, según el análisis anterior.

Este es un resultado alarmante, ya que los anteriores cálculos no consideraban los costos aguas abajo en los que incurren estos OMV (es decir, costos de comercialización, marketing, entre otros) ni costos de interconexión que, dada la escala de estos operadores, podrían ser incluso del mismo orden que los costos mayoristas de red. Esto implica que las pérdidas observadas en el análisis anterior seguramente son mayores y los márgenes netos hayan sido siempre negativos para todos los trimestres.

En consecuencia, consideramos que el procedimiento y la prueba actual no estarían evitado el daño directo a los OMVs y al mercado móvil en su conjunto, por lo cual, podemos concluir que dicha obligación no ha sido efectiva y no ha generado ningún impacto positivo en el mercado. Así, si bien existe un daño directo a los OMVs que operan en la red del AEPT, algunos de los cuales han abandonado el mercado debido a la falta de replicabilidad económica¹²⁸, también es cierto que el daño se extiende a todo el mercado, pues los tanto los OMR alternativos como los OMVs que éstos alojan no logran alcanzar una escala mínima de sostenibilidad al no encontrarse en capacidad de arrebatarle clientes al AEPT debido a sus ofertas agresivas no replicables.

¹²⁸ El financiero. Febrero de 2019. Planes ilimitados orillan a esta telefónica virtual a apostar por 'conectar máquinas'. "Los planes ilimitados de telefonía móvil en llamadas y mensajes de texto cortos (SMS) han orillado a Bueno Cell, el Operador Móvil Virtual (OMV) nacido en México a principios de 2017, a enfocarse en 'conectar' máquinas para intercambiar información y datos, un concepto conocido como 'Machine to Machine (M2M)' [...] El director de Bueno Cell afirma que en ese negocio sí son competitivos, en un nicho en el que la firma se enfocaría de lleno si se mantienen los planes ilimitados, pues asegura que los precios que los dan los carriers a las telefónicas virtuales no permiten competir a nivel 'ilimitado'". <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/planes-ilimitados-orillan-a-esta-telefonica-virtual-a-apostar-por-conectar-maquinas>

De otro lado, reconocemos que el Instituto recientemente ha revisado la metodología de replicabilidad económica y ha incluido una medida que tendría la intención de aminorar esta problemática de daño continuo a los OMVs. Sin embargo, todavía es muy prematuro para ver sus efectos, pues fue adoptada hacia el final del periodo de revisión a pesar de que estos hechos han sido denunciados con mucha anterioridad por la industria y, además, como se desprende de la información disponible al 3T2022, el AEPT continúa incumpliendo con la obligación. En todo caso, desde Telefónica consideramos que será una medida insuficiente para resolver el problema de efectividad de la medida que no logra desincentivar el incumplimiento por parte del AEPT de forma efectiva.

De otro lado, con relación al “crecimiento” del mercado OMV, advertimos en el capítulo que éste debía ser interpretado en el contexto, pues su ligero crecimiento no obedece a las medidas asimétricas en el mercado móvil, sino a que los OMVs que han logrado mantenerse en el mercado se encuentran integrados en los mercados fijo- móvil y a que, en su mayoría, hacen uso de las ofertas de operadores alternativos debido a los problemas de la oferta mayorista del AEPT previamente detallados.

A manera ilustrativa, la siguiente gráfica compara la evolución del mercado OMV desde el inicio de la obligación de acceso regulado de México y España, advirtiendo que en periodo de 9 años contados a partir de la fecha en la cual la obligación asimétrica se implementó en ambos países, los OMVs en España han tenido un crecimiento mucho más elevado que en el caso mexicano.

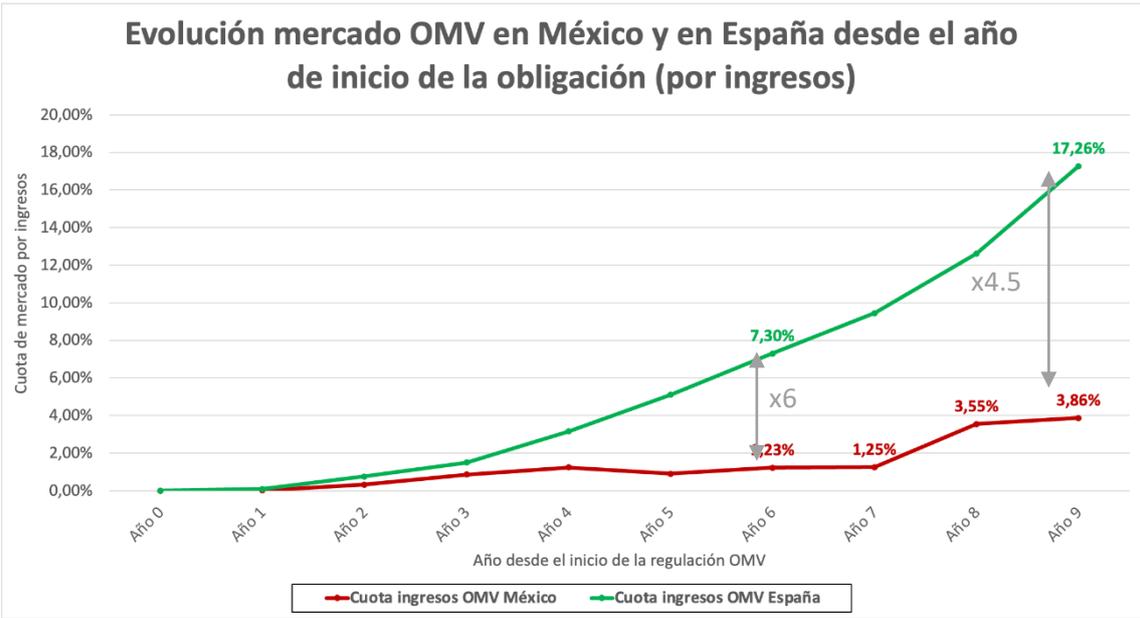


Figura 51. Comparación evolución participación OMV en México y en España desde inicio de la obligación (Fuente: elaboración propia a partir del BIT y CNMCdata)

Finalmente, queremos concluir este punto reiterando al Instituto la necesidad de contar a la brevedad posible, con un análisis global de la grave problemática que viene experimentando el mercado móvil a raíz del incumplimiento de la obligación de replicabilidad económica y no esperar al final del periodo, cuando el daño ya se ha materializado, para adoptar tímidas medidas que no logran tener ningún impacto en el escenario competitivo. Con ello, el Instituto, implícitamente, está permitiendo que el AEPT realice prácticas con efectos anticompetitivos en el mercado móvil, cuando en su lugar, debería hacer uso de sus facultades regulatorias para prevenir de forma *ex ante* la materialización de dichas prácticas.

4.3. Medidas referentes a usuarios finales: desbloqueo de equipos terminales y separación de contratos.

Diseño de las medidas asimétricas introducidas en la Segunda Revisión Bienal

En el marco de la “Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al agente económico preponderante en telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119”¹²⁹ (en adelante, Segunda Resolución Bienal), el Pleno del Instituto emitió el Anexo 1 de medidas impuestas al AEPT en los servicios móviles, a través del cual se modificaron, entre otras, la medida Cuadragésima Novena fracción II del segundo párrafo y se adicionaron, entre otras, la medida Quincuagésima Primera Bis, de acuerdo al siguiente detalle:

“CUADRAGÉSIMA NOVENA. – El Agente Económico Preponderante estará obligado a desbloquear los equipos terminales, sin costo alguno, conforme a lo dispuesto, en la presente medida, salvo que se encuentre reportado como robado.

En el caso de los Suscriptores en el esquema de Pospago, se deberá desbloquear:

- I. Una vez vencido el plazo contratado,
- II. **Cuando hayan transcurrido al menos seis meses del plazo del contrato de compraventa del equipo terminal a que se refiere la medida Quincuagésima Primera Bis y el usuario decida terminar anticipadamente su contrato del servicio de telecomunicaciones, pero continuar con el contrato del equipo terminal. Lo anterior con independencia de que el Agente Económico Preponderante pueda bloquear o inhabilitar temporalmente el equipo terminal cuando el Usuario Final se encuentre en incumplimiento de pago de este.**
- III. Al momento de la adquisición del equipo correspondiente si este ha sido pagado en su totalidad. (...)”

(Énfasis añadido)

“QUINCUAGÉSIMA PRIMERA BIS. – **Cuando adicional al servicio de telecomunicaciones, el Agente Económico Preponderante ofrezca a plazos un equipo terminal a un Usuario de Pospago mediante la modalidad de compra-venta, deberá firmar un contrato por el equipo terminal independiente al del servicio de telecomunicaciones que contrate el Usuario.**

El contrato de compra-venta de equipo terminal deberá contemplar la alternativa de adquirir a plazo un equipo terminal desbloqueado, cuando dicha alternativa esté disponible para el Usuario Final de Prepago.

Si el Usuario decide terminar anticipadamente el contrato del servicio de telecomunicaciones y no ha concluido la vigencia del contrato de compra-venta de equipo terminal, el Agente Económico Preponderante deberá ofrecer al Usuario de Pospago la alternativa de continuar con el contrato de compra-venta.

El equipo terminal podrá ser bloqueado o inhabilitado temporalmente cuando el Usuario de Pospago que continúe con el contrato de compra-venta se encuentre en incumplimiento de pago de este.

(Énfasis añadido)

¹²⁹ Aprobada por el Pleno del Instituto en su XXIV Sesión Ordinaria, celebrada los días 02, 03 y 04 de diciembre de 2020 mediante Acuerdo P/IFT/021220/488

Con relación al desbloqueo de equipos terminales, cabe señalar que anteriormente, la medida Cuadragésima Novena inicialmente incorporada en el Anexo 1 de la Resolución de Preponderancia¹³⁰, establecía que, en el caso de los usuarios pospago, el desbloqueo de los terminales se daba en los siguientes supuestos: (i) una vez vencido el plazo contrato del equipo; (ii) una vez que se haya pagado la penalización correspondiente por terminación anticipada del contrato del equipo; y, (iii) al momento de la adquisición del equipo si este se pagaba al contado.

Así, este segundo supuesto implicaba en la práctica que el usuario pospago que quisiese rescindir su contrato de equipo terminal a la par de su contrato de servicios para migrar a otro operador tenía que desembolsar en una exhibición, tanto los pagos remanentes del equipo (para su desbloqueo), así como la penalización correspondiente a la cancelación del servicio.

En este sentido, el Instituto justificó la modificación de la fracción II del segundo párrafo de la citada medida Cuadragésima Novena en la Segunda Resolución Bienal, debido a que el liquidar los pagos remanentes de equipo terminal en una exhibición, a efecto de que sea desbloqueado y pueda usarse en otra red, podía constituir un costo de cambio importante para los usuarios, precisamente debido a la diversidad de equipos terminales y sus rangos de precios.

“El efecto anterior se daría porque el usuario pospago, aun queriendo cambiar de operador de telecomunicaciones y estando dispuesto a pagar la penalización correspondiente, podría no tener recursos suficientes para liquidar en una exhibición los pagos remanentes del equipo terminal y con ello poder usarlo en otra red, lo que lo dejaría ante dos posibilidades: la primera, adquirir un nuevo equipo terminal (ya sea con otro operador de telecomunicaciones o con un tercero); la segunda, no cancelar ni su contrato de telecomunicaciones ni el del equipo terminal”¹³¹.

Así, el Instituto consideró en su oportunidad que la primera opción (adquirir un nuevo equipo terminal) representaba un alto costo de cambio para el usuario, mientras que la segunda (no cancelar su contrato de servicios ni el del equipo) replicaba los efectos negativos de una venta atada, limitando ambas opciones el ejercicio de los usuarios a elegir a su proveedor.

“La primera opción (al igual que el desembolsar los pagos remanentes) representa un costo de cambio para el usuario; la segunda opción si bien no le implica erogación adicional, replica los efectos negativos de una venta atada (tener que pagar por algo que no quieres), lo que en última instancia limita el ejercicio de los usuarios de elegir a su proveedor del servicio de telecomunicaciones”¹³².

Ante esta problemática, el Instituto evaluó en su momento, la viabilidad de dos escenarios a efectos de permitir que los suscriptores de cualquier segmento (prepago o pospago) accedan a los beneficios de la reducción en los costos de cambio, incentivando que se generen mejores planes en el segmento pospago: (i) un esquema de entrega de equipos desbloqueados sin importar el esquema de contratación (prepago o pospago); o, (ii) permitir el desbloqueo de equipos terminales en el segmento pospago cuando el usuario final decida dar por concluida la relación con el AEPT para la prestación de servicios.

¹³⁰ Anexo 1 “Medidas relacionadas con información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, regulación asimétrica en tarifas e infraestructura de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales y, en su caso, la separación contable, funcional o estructural al agente económico preponderante, en los servicios de telecomunicaciones móviles” de la Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina al grupo de interés económico del que forman parte América Móvil, S.A.B. de C.V., Teléfonos de México, S.A.B. de C.V., Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V., Radiomóvil Dipsa, S.A.B. de C.V., Grupo Carso, S.A.B. de C.V. y Grupo Financiero Inbursa, S.A.B. de C.V. como Agente Económico Preponderante en el sector Telecomunicaciones y le impone las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia (Resolución de Preponderancia).

¹³¹ Segunda Resolución Bienal, página 399.

¹³² Segunda Resolución Bienal página 399.

Así, el Instituto optó por el segundo escenario bajo el argumento que permitía balancear la reducción de los costos de cambio por equipo terminal preservando los beneficios al usuario final asociados a la contratación del servicio, permitiendo que los usuarios finales elijan al proveedor de su interés sin necesidad de adquirir un nuevo equipo terminal o liquidar en una exhibición el remanente del equipo.

“Así pues, se vislumbraron dos escenarios de actuación (...). El primero de ellos relativo a la entrega de equipos desbloqueados sin importar el esquema de contratación (prepago y pospago), lo cual si bien implica la eliminación de la diferencia entre segmentos, podría reducir el incentivo del AEPT para ofrecer esquemas de beneficios a favor de usuarios finales derivados de la contratación del servicio de telecomunicaciones y la adquisición del equipo terminal; el segundo referente a permitir el desbloqueo de equipos terminales en el segmento de pospago cuando el usuario final decida dar por concluida relación con el AEPT para la prestación del servicio de telecomunicaciones. Dado que el segundo escenario permite balancear la reducción de los costos de cambio por equipo terminal preservando los beneficios al usuario final asociados a contratación del servicio de telecomunicaciones, se estima adecuado modificar la medida a efecto de permitir que el equipo terminal entregado en el esquema de pospago sea desbloqueado en los casos en los que se cancele el contrato para la prestación de los servicios de telecomunicaciones (...).¹³³”

Sin embargo, ante la resistencia del AEPT respecto a la implementación de dicha medida, el Instituto decidió encontrar un “punto medio” estableciendo limitaciones y/o precisiones a su propuesta en cuestiones de bloqueo e inhabilitación de equipos ante impagos, además de acotar la alternativa de desbloqueo de equipos para usuarios finales de pospago que rescindan su contrato del servicio de telecomunicaciones para aquellos casos en los que hayan transcurrido al menos 6 (seis) meses con el trato del equipo terminal, esto es, la mitad del plazo forzoso mínimo que planteó el AEPT en sus manifestaciones, a efectos de garantizar una permanencia mínima en la adquisición de los equipos terminales para el AEPT.

*“Por todo lo anterior, no se genera convicción para modificar los alcances de las obligaciones propuestas; **no obstante, a efecto de otorgar certidumbre al AEPT, se realizan precisiones en cuestiones de bloqueo e inhabilitación de equipos** ante impago por parte del usuario, ya sea mediante software o cualquier mecanismo que implemente el AEPT, cuando el usuario decide continuar con el contrato de compra-venta e equipo terminal, **así como sobre la modalidad de compra-venta del equipo terminal, para que no limite otras modalidades de provisión de equipos terminales. Además, se acota la alternativa de desbloqueo de equipos para usuarios finales de pospago que rescindan su contrato al menos 6 (seis) meses con el contrato del equipo terminal (la mitad del plazo forzoso mínimo que plantea el AEPT en sus manifestaciones) a efecto de garantizar una permanencia mínima en la adquisición de los equipos terminales**”¹³⁴.*

(Énfasis añadido)

De otro lado, respecto a la medida Quincuagésima Primera Bis, el Instituto justificó su incorporación, señalando que la integración en un solo contrato, tanto del servicio como del equipo terminal, representaba varias problemáticas, debido a lo siguiente:

“por un lado, incide de manera desfavorable en la transparencia de las condiciones de lo que contrata el usuario, pues como se desprende del contrato antes referido, la empresa solo señala que pueden aplicarse descuentos en el costo del equipo terminal (según se autoricen por el Instituto), sin que realmente se transparenten las condiciones o términos de dichos descuentos; por otro lado, se aleja de la verdad pues, en su caso, el Instituto autoriza promociones o beneficios aplicables a los servicios de

¹³³ Segunda Resolución Bienal páginas 401-402.

¹³⁴ Segunda Resolución Bienal, página 447.

telecomunicaciones, no así a los equipos como tal, lo que a su vez genera preocupaciones respecto a que se puedan estar llevando a cabo prácticas de subsidios cruzados cuyo objeto o efecto sea un desplazamiento de la competencia, en perjuicio del usuario final”¹³⁵.

A propósito de las medidas asimétricas referentes a usuarios finales, como es de conocimiento del Instituto, el balance neto de las portabilidades en México, desde la entrada en vigor de la normativa de portabilidad, es siempre favorable para el AEPT, por lo que, desde el año 2015 hasta la actualidad, no se advierte que la normativa de portabilidad o las medidas asimétricas respecto a los temas de usuarios finales que fueron impuestas al AEPT hayan logrado reconfigurar el mercado y las condiciones competitivas en este extremo.

Por ello, en este punto del documento, nos referiremos a dos medidas asimétricas impuestas al AEPT con relación a los usuarios finales que, a nuestra consideración, limitan el derecho de los usuarios a la libre elección y perjudican no solo al usuario final sino también al proceso de portabilidad en su conjunto, lo cual evidentemente genera un impacto negativo en la dinámica competitiva del mercado.

Los problemas en el diseño de la medida de desbloqueo de terminales y su impacto en la portabilidad móvil

De acuerdo con los numerales III, IV, VI y X del artículo 191 de la LFTyR¹³⁶, los usuarios de los servicios de telecomunicaciones tienen derecho a la portabilidad gratuita, a elegir libremente su proveedor de servicios y a la no discriminación en el acceso a los servicios de internet, así como a rescindir el servicio contratado o cambiar de paquete o plan, en forma anticipada, pagando, en su caso, el costo remanente del equipo.

Al respecto, como ha sido previamente expuesto, el AEPT viene empleando sus ventajas comerciales en la venta de equipos terminales para realizar prácticas que limitan y distorsionan el derecho de los usuarios a la libre elección.

En este sentido, consideramos que las medidas asimétricas impuestas al AEPT con relación al desbloqueo de equipos terminales, otorgan un amplio margen para que el AEPT emplee esas ventajas comerciales en la venta de equipos terminales asociados a contratos de servicios, restringiendo el ejercicio del derecho a la libre elección y a la portabilidad.

En atención a ello, desde Telefónica, consideramos necesario, que el Instituto mejore y precise el contenido de la medida Cuadragésima Novena, estableciendo la obligación a cargo del AEPT de entregar los equipos terminales desbloqueados al momento de su adquisición, en tanto que la medida

¹³⁵ Segunda Resolución Bienal, páginas 403-404

¹³⁶ LFTyR

“Artículo 191. Los usuarios gozarán de los derechos previstos en esta Ley y en la Ley Federal de Protección al Consumidor, así como en las demás disposiciones aplicables.

Son derechos de los usuarios:

(...)III. A la portabilidad del número telefónico dentro del plazo que determine el Instituto y la cual será gratuita;

IV. A elegir libremente su proveedor de servicios;

(...)

VI. A la libre elección y no discriminación en el acceso a los servicios de internet;

(...)

X. A rescindir el servicio contratado o cambiar de paquete o plan, en forma anticipada pagando, en su caso, el costo remanente del equipo;”

actual supedita que el equipo terminal no pueda ser utilizado en la red de otro operador, y con ello el derecho a la libre elección del usuario y su derecho a la portabilidad móvil.

La imposición del plazo de seis (6) meses para solicitar el desbloqueo del equipo terminal al AEPT implica, en la práctica, asegurar la permanencia obligatoria del usuario con el AEPT cuando menos, por un plazo de seis meses, pues éste no podría desvincularse del AEPT luego de haber suscrito un contrato de compra-venta de equipo financiado con el servicio móvil a plazo forzoso, incluso si hubiese encontrado una oferta de servicios más acorde a sus necesidades y con mejores condiciones económicas. Así, la regulación actualmente vigente, solo dejaría margen para que el usuario ejerza su derecho de portabilidad y libre elección luego de los seis (6) meses de celebrado el contrato con el AEPT, pues antes de ese plazo, resulta inviable económicamente que el usuario celebre otro contrato de compra-venta de equipo terminal y de servicio con otro operador móvil, considerando además el elevado costo de los equipos terminales y las penalidades en las que deberá incurrir por la terminación anticipada del contrato con el AEPT luego de transcurrido dicho plazo.

Con relación a este aspecto, es preciso recordarle al Instituto que el marco normativo vigente y el contrato de servicios del AEPT ya contempla la aplicación de penalidades por la resolución anticipada, siendo que, con este monto, el AEPT cubre sus expectativas de ingresos esperados acordes al plazo forzoso fijado. Además, debe tomarse en cuenta el valor presente de los flujos de caja en este supuesto, pues dado que la penalidad se cancelaría antes que las mensualidades que hubiese recibido el AEPT, el valor presente de dicha penalidad sería mayor al valor presente del flujo de ingresos en el escenario que el usuario hubiese contemplado el periodo de plazo forzoso y posteriormente se hubiese dado de baja.

En este sentido, queda claro que la justificación brindada por el Instituto para incorporar este plazo de seis (6) meses para que el usuario pueda desbloquear el equipo no solo limita su ejercicio al derecho a la libre elección y portabilidad cuando encuentre una oferta que se acomode más a sus intereses, sino que en la práctica no tiene una adecuada fundamentación económica, pues el AEPT ya tiene cubiertas sus expectativas de ingresos con el establecimiento de penalidades acordes al plazo forzoso fijado en el contrato de abonado. Por tanto, no corresponde que el Instituto le brinde una protección o garantía adicional al AEPT que además limita la competencia entre operadores e inhibe la movilidad de los usuarios.

De hecho, podemos concluir que la actual regulación ha impuesto una barrera adicional de salida de los usuarios por lo cual la movilidad de los abonados en el mercado no se ha desarrollado como se esperaba, pues impone un costo derivado de dicha decisión, conllevando a que el abonado desista de su decisión de cambio.

Asimismo, es preciso indicar que el sustento de esta limitación de uso del equipo terminal en otras redes no debió ser evaluada únicamente en términos de la recuperación de los montos al subsidio para la adquisición del terminal por el AEPT, conforme fue expresado por el Instituto en la Segunda Resolución Bienal.

Por el contrario, el Instituto debe tener en consideración que, mayormente, a nivel internacional, los países de la región han pasado de incorporar restricciones temporales de acceso a otras redes en los equipos terminales con la finalidad de procurar la expansión del servicio móvil e incentivar el aumento de la penetración móvil a través de una mayor estabilidad y seguridad de los ingresos provenientes de los clientes de cada operador, a un esquema en el cual se prohíbe la comercialización de equipos con restricciones de acceso a redes de otros operadores.

En efecto, el Instituto no tomó en consideración al momento de la emisión de la Resolución Bial, que la penetración móvil no era un problema que ameritase una restricción de esta naturaleza y que la única justificación esbozada “*permitir la recuperación de la inversión del AEPT y el ofrecimiento de descuentos a los usuarios*” conllevó a reforzar la posición de ventaja que tiene el AEPT en el mercado. Recordemos que es el AEPT quien establece subsidios a los equipos terminales que son anticompetitivos y que no permiten su replicabilidad por parte de otros operadores, por lo cual una restricción de este tipo no ha tomado en cuenta que el aparente descuento en precio de los equipos que pretendería lograr esta medida en el corto plazo conllevaría a la eliminación de la competencia en el segmento pospago y el consecuente encarecimiento de los servicios y equipos para estos usuarios en el largo plazo.

Asimismo, la experiencia internacional nos muestra que uno de los elementos que ha contribuido al éxito de la portabilidad móvil en los países de la región, se encuentra ligada estrechamente al establecimiento de un marco regulatorio de habilitación de equipos terminales utilizados en redes móviles.

Por ejemplo, en Chile, que a diferencia de México tiene uno de los mercados móviles más competitivos de la región, la Subtel¹³⁷ reguló la habilitación de los equipos terminales utilizados en las redes móviles, con el objeto de impulsar el desarrollo de la normativa de portabilidad y reducir las barreras de salida o restricciones que afectasen a los usuarios en el ejercicio de su derecho a la portabilidad¹³⁸. Así, el regulador chileno dispuso que todos los equipos terminales de telefonía comercializados en el país y que sean utilizados en redes móviles no debían, desde el momento de su ofrecimiento al público bajo cualquier modalidad contractual, estar bloqueados a efectos de configuraciones técnicas que restrinjan su uso sólo a la red o redes de la concesionaria que provee el servicio¹³⁹.

En esta misma línea, en Perú, otro país que cuenta con uno de los mercados móviles más competitivos de la región, el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL, incorporó¹⁴⁰ la prohibición para las empresas operadoras de comercializar equipos terminales que tengan alguna restricción de acceso a la red de otro operador y de realizar prácticas que impliquen la comercialización de equipos con restricciones de acceso a través de terceros¹⁴¹. Así, OSIPTEL justificó la incorporación de dicha medida a efectos de priorizar la mecanismos de competencia como la portabilidad y eliminar barreras que puedan presentarse al abonado para ejercer su derecho a la portabilidad, como es el caso de la restricción temporal de acceso a las redes de otros operadores en

¹³⁷ Resolución Exenta N° 5400 del 29.09.2011, Norma que regula la habilitación de los equipos terminales utilizados en las redes móviles y situaciones especiales. Disponible en: <https://www.portabilidadnumerica.cl/normativa/>

¹³⁸ El literal b) de la sección considerativa de la Resolución N° 5400, establece: “que, adicionalmente y dado que se encuentra en pleno desarrollo la implementación de la portabilidad del número en el país, resulta indispensable reducir al máximo las barreras o restricciones que pudieren afectar a los usuarios y suscriptores en el ejercicio del derecho de portar su número desde una compañía telefónica móvil a otra, en lo concerniente a sus equipos terminales”.

¹³⁹ **Resolución Exenta N° 5400**

“Artículo 1º.- Todos los equipos terminales de telefonía comercializados en el país y que sean utilizados en las redes móviles, no deberán, desde el momento de su ofrecimiento al público bajo cualquier modalidad contractual, estar bloqueados o a afectos a configuraciones técnicas que restrinjan su uso sólo a la red o redes de la concesionaria que provee el servicio de la especie. Conforme a lo anterior, el equipo terminal deberá estar en todo momento desbloqueado y plenamente habilitado, sin restricciones, cobros adicionales ni procedimientos gravosos que sean de cargo del suscriptor o usuario.”

¹⁴⁰ Resolución de Consejo Directivo N° 138-2014-CD/OSIPTEL del 3 de noviembre de 2014, Norma que modifica el Texto Único Ordenado de las Condiciones de Uso de los servicios públicos de telecomunicaciones. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/osiptel/normas-legales/1464166-138-2014-cd-osiptel>

¹⁴¹ **Resolución de Consejo Directivo N° 138-2014-CD/OSIPTEL**

“Artículo 23º.- “Prohibición de comercializar equipos terminales con restricción de acceso a otras redes

La empresa operadora no podrá comercializar equipos terminales que tengan alguna restricción de acceso a la red de otro operador, encontrándose prohibida de realizar prácticas que impliquen la comercialización de equipos con restricciones de acceso a través de terceros”.

los equipos terminales, la cual trae como consecuencia que el abonado que desea portar su número telefónico no pueda utilizar su equipo terminal si éste cuenta con una restricción, generándose un costo adicional, ya sea de adquirir un nuevo equipo o de corresponder, tramitar el desbloqueo del mismo¹⁴².

A continuación, el siguiente gráfico permite apreciar como la medida de desbloqueo de terminales permitió una reducción de los costos de cambio y promovió la competencia en el mercado móvil en beneficio de los usuarios. En este sentido, se observa como desde la medida tomada por OSIPTEL en el año 2014 descrita anteriormente, la portabilidad de líneas móviles en el segmento de postpago ha venido creciendo sustancialmente hasta la actualidad, tendencia únicamente ralentizada por la pandemia del COVID-19.

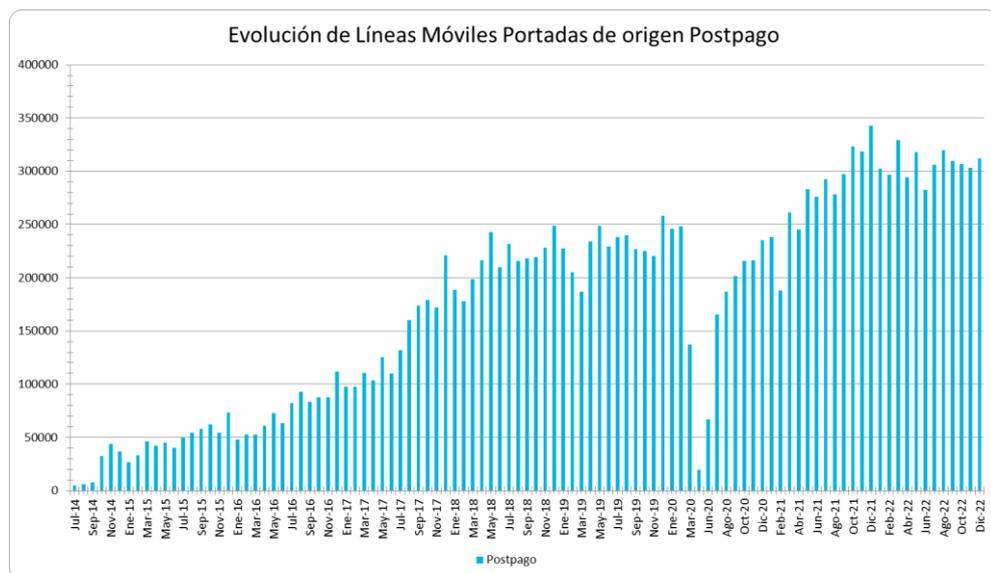


Figura 52. Evolución de la portabilidad en el segmento postpago en Perú (Fuente: elaboración propia a partir de la herramienta Punku del OSIPTEL)

Asimismo, a manera de ejemplo se muestran las experiencias de Colombia y Ecuador, países en los cuales también se implementó la medida de desbloqueo de terminales para facilitar el proceso de portabilidad.

En el caso de Colombia, la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC, dispuso que los proveedores de servicios de comunicaciones no podrían bloquear o restringir, en ningún caso, el uso de equipos terminales en redes distintas a las suyas¹⁴³. En el siguiente gráfico se puede observar como

¹⁴² Exposición de Motivos de la Resolución N° 138-2014-CD/OSIPTEL, página 47. *“En ese sentido, en un mercado como el nuestro se deben priorizar mecanismos de competencia como la portabilidad numérica, en donde los operadores compiten a través de mejores condiciones para atraer a abonados de otros operadores. Es así que, este Organismo ha considerado pertinente realizar las modificaciones necesarias al marco normativo, a fin de eliminar las barreras que puedan presentarse al abonado para ejercer el derecho a la portabilidad. Una de dichas barreras es la restricción temporal de acceso a las redes de otros operadores en los equipos terminales, la cual trae como consecuencia que el abonado que desea portar su número telefónico no pueda utilizar su equipo terminal si el mismo se encuentra con dicha restricción (o bloqueo), generándose un costo adicional que es el adquirir un nuevo equipo terminal o de corresponder, tramitar el desbloqueo del mismo.”*

¹⁴³ Resolución 3136 de 2011 “Por la cual se modifican las Resoluciones CRT 1763 de 2007, CRT 1940 de 2008, CRC 3066 de 2011 y se dictan otras disposiciones”. Disponible: <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/normatividad/00003136.pdf>

la portabilidad de líneas móviles sufrió un gran incremento desde el año en que se implementó dicha medida.

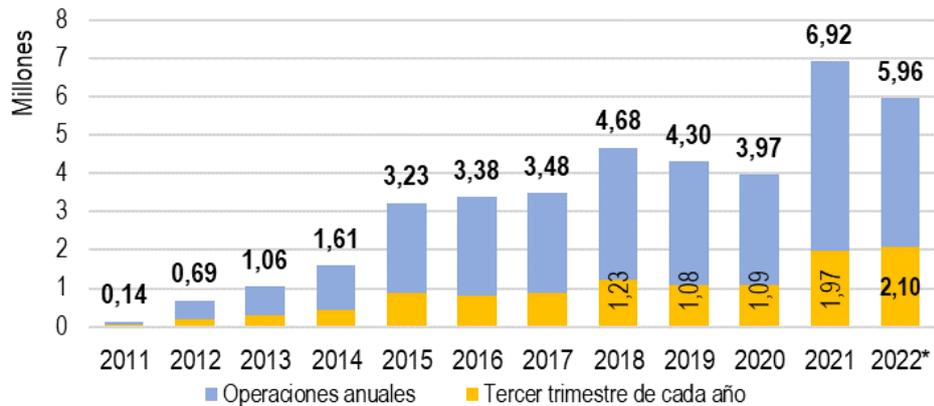


Figura 53. Información de portabilidad móvil en Colombia (Fuente: CRC)

De igual forma, el regulador ecuatoriano estableció que la obligación de los operadores de abstenerse de implementar mecanismos o formas de bloqueo que impidan que los terminales activados en su red puedan ser activados en las redes de otros prestadores autorizados¹⁴⁴.

Al respecto, es preciso indicar que, si bien es cierto que, de la experiencia internacional se ha podido evidenciar que la medida de desbloqueo de equipos ha sido impuesta de forma simétrica a todos los operadores, el Instituto debe tener en consideración que, a diferencia de otros mercados móviles de la región, en México existe una alta concentración de líneas por parte del AEPT, especialmente del segmento pospago. Ello conlleva a que el Instituto se plantee la eliminación del plazo de seis (6) meses para el desbloqueo de equipos terminales, medida que no solo restringe el derecho a la libre elección de los usuarios del AEPT, sino que, además, refuerza su posición de ventaja en el segmento pospago.

Finalmente, la información de portabilidad nos muestra que efectivamente, los costos de cambio derivados de la liquidación de pagos remanentes de un equipo terminal del AEPT son un factor importante para limitar la movilidad de la mayor parte de usuarios mexicanos. Ello, aunado a que el Instituto le ha concedido al AEPT, la facultad, de acuerdo con las condiciones expresadas en su modelo de contrato de compra-venta de equipo terminal¹⁴⁵, de inhabilitar el equipo provisto ante mora de cualquiera de las cuotas mensuales pactadas.

¹⁴⁴ Al respecto, revisar el artículo 34º de la Resolución TEL-477-16-CONATEL-2012.

¹⁴⁵ Contrato de prestación de servicios de Telcel, disponible en: <https://www.telcel.com/content/dam/telcelcom/mundo-telcel/quienes-somos/corporativo/contrato-prestacion-servicios/archivos/contrato-prestacion-servicios-pospago-telcel-2022-v1.pdf> “2) Contratar un Plan Tarifario sujeto a un Plazo Forzoso (con Equipo Provisto): El Equipo Provisto permanecerá bloqueado para ser utilizado únicamente con la red de la Empresa de acuerdo a la figura contractual indicada en la Carátula. Cliente podrá solicitar el Desbloqueo, de manera gratuita, a través de los medios que la Empresa habilite para tal efecto, cuando la figura contractual así lo permita y conforme a los procesos establecidos en el correspondiente acuerdo. Durante la vigencia del Plazo Forzoso, sin importar la figura contractual bajo la cual haya sido entregado el Equipo Provisto, Telcel podrá inhabilitar el Equipo Terminal, en cualquier momento, en los siguientes casos: a) cuando el Cliente incurra en mora o incumplimiento de pago; b) cuando el Cliente haya proporcionado información falsa; c) por mandato de la autoridad (administrativa y/o judicial), y/o d) a solicitud del Cliente por robo o extravío”.

Los problemas en el diseño de la medida de separación contractual y su falta de efectividad para reestablecer las condiciones competitivas

De otro lado, conforme fue previamente mencionado, el Instituto decidió incorporar la medida Quincuagésima Primera Bis, a través de la cual dispuso que cuando el AEPT ofrezca a plazos un equipo terminal, adicional al servicio móvil, deberán firmarse contratos por separado.

Al respecto, el Instituto consideró que el hecho que Telcel comercializase de manera empaquetada los servicios móviles y el equipo terminal implicaba que los usuarios finales quedasen atados a Telcel por dos compromisos financieros que se conjuntan en un solo contrato, representando una barrera para ejecutar la portabilidad.

“De lo anterior se advierte que Telcel comercializa de manera empaquetada los servicios de telecomunicaciones y de compra venta de equipo terminal (con independencia de que los ofrezca de manera separada), lo que implica (en algunos casos) que los usuarios finales quedan atados a Telcel por dos compromisos financieros que se conjuntan en un solo contrato. En consecuencia, aun existiendo disposiciones regulatorias que permiten la portabilidad numérica de los usuarios de servicios móviles, la barrera para ejecutarla se ve incrementada por las erogaciones que implicaría para un usuario pagar la penalización por terminación anticipada, así como el costo remanente del equipo terminal”¹⁴⁶.

A efectos de sustentar la incorporación de esta medida, el Instituto analizó la viabilidad de dos escenarios de actuación para reducir las barreras de cambio de los usuarios y prevenir la comisión de prácticas anticompetitivas, el primero referido a la restricción de la vinculación contractual de los beneficios del servicio con los del equipo y el segundo, la separación de contratos que firma el usuario final respecto de los servicios de telecomunicaciones y el equipo terminal.

Así, el Instituto, señaló que con el primer escenario se podía prevenir prácticas potencialmente dañinas para la competencia, pero podría tener un efecto adverso en los beneficios generales que recibe el usuario final; mientras que en el segundo escenario se podían mitigar las problemáticas con un enfoque menos intrusivo.

El Instituto consideró en su oportunidad, que el segundo escenario, permitiría que el costo para cambiar de proveedor se vería disminuido al tener la posibilidad de migrar, con independencia de que cumpla con sus obligaciones contractuales respecto del equipo terminal, siendo que además se favorecía el ejercicio de sus derechos al contar con información clara y se mantendrían las ofertas o descuentos que podría ofrecer el AEPT procurando su flexibilidad comercial.

“A diferencia del escenario anterior, en el segundo caso se pueden mitigar las problemáticas antes identificadas con un enfoque menos intrusivo. Esto es, al establecer que se deberán firmar contratos separados para el servicio de telecomunicaciones y para el equipo terminal, se alcanzan varios propósitos: por un lado, el costo que debe enfrentar un usuario para cambiar de proveedor puede verse considerablemente disminuido al tener la posibilidad de migrar su servicio de telecomunicaciones, con independencia de que cumpla con sus obligaciones contractuales respecto del equipo terminal; por otro, se favorece el ejercicio de derechos de los usuarios de servicios de telecomunicaciones al facilitar que estos cuenten con información más clara respecto de los servicios o equipos que contratan o adquieren; finalmente, no se limita la posible oferta de descuentos o promociones que pueda ofrecer el AEPT,

¹⁴⁶ Segunda Resolución Bienal, página 403.

*manteniendo así la flexibilidad comercial de la que goza a la fecha de emisión de la presente resolución*¹⁴⁷.

Al respecto, es preciso reiterarle al Instituto que la medida de separación contractual impuesta al AEPT no solo no ha logrado cumplir con ninguno de los objetivos planteados, sino que ha tenido un impacto negativo en términos de competencia debido, principalmente, a la amplia flexibilidad otorgada al AEPT para el diseño de sus ofertas comerciales empaquetadas.

En principio, debe quedar claro que, al margen de la medida formal de separación contractual, el AEPT comercializa de manera empaquetada los servicios móviles con la compraventa de equipos terminales, siendo que los compromisos financieros asumidos por los usuarios a través de ambos contratos se mantienen vinculados entre sí, perjudicando con ello a la libre elección del usuario y la portabilidad hacia otros operadores. Por un lado y sin perjuicio de que esta medida pueda ser considerada como “facilitadora” desde la perspectiva de transparentar la información a los usuarios, lo cierto es que, contrariamente a lo expresado por el Instituto, la “flexibilidad comercial” otorgada al AEPT para establecer las condiciones de su oferta comercial empaquetada, permite que éste otorgue descuentos o promociones anticompetitivas que no pueden ser replicadas por sus competidores y que vienen generando un efecto de desplazamiento de la competencia en el segmento pospago.

Así, en línea con el ejercicio desarrollado en la sección referida a la replicabilidad móvil, puede advertirse que el AEPT otorga descuentos en la venta de terminales, incluso por debajo de su costo de adquisición, esto es, no sólo otorga descuentos iniciales sobre la venta del equipo terminal en la modalidad pospago para incentivar la contratación empaquetada de sus servicios, sino que luego de llevada a cabo la contratación, otorga un subsidio total sobre el remanente del precio del equipo (condonación del pago del equipo) condicionado a que el usuario permanezca durante el plazo de permanencia del contrato de servicios con el AEPT.

Esta estrategia comercial para asegurar la permanencia del usuario pospago se materializa, por ejemplo, en el ofrecimiento de descuentos, promociones y/o beneficios encubiertos sobre el precio del equipo terminal vinculados a su permanencia en el contrato de servicios, tal como se desprende del Acuerdo de Compraventa de Equipo del AEPT:

*“**Bonificación mensual pronto pago:** Corresponde al monto que la Empresa pudiera descontar del Cargo Mensual antes de IVA e intereses, como beneficio por estar al corriente del pago de los servicios de Telecomunicaciones y conforme a los Términos y Condiciones autorizados por el Instituto para dicho beneficio. La Bonificación se otorgará únicamente mientras el Cliente no presente adeudos originados por virtud de las obligaciones contraídas en el Contrato de Adhesión y reúna los requisitos establecidos para ser beneficiario de la promoción/beneficio. La terminación del Contrato de Adhesión de forma anticipada tendrá como consecuencia la pérdida de este beneficio”*.¹⁴⁸

Es importante referirnos a las preocupaciones expresadas por el Instituto en la Segunda Revisión Bial toda vez que el hecho que el instituto no autorice promociones o beneficios sobre los equipos como tal – pues su ámbito de actuación se encuentra enfocado a los descuentos sobre servicios – genera un amplio margen para que el AEPT lleve a cabo prácticas de subsidios cruzados cuyo efecto sea un desplazamiento de la competencia en perjuicio del usuario final. Recordemos que, si bien estos descuentos pueden representar un beneficio a corto plazo para los usuarios, su mantenimiento a largo

¹⁴⁷ Segunda Resolución Bial, página 404.

¹⁴⁸ Acuerdo de Compraventa de Equipo Provisto entre Radiomóvil DIPSA S.A. de C.V. y el Suscriptor. Cláusula Primera, Tercer Párrafo.

plazo puede generar graves perjuicios en su derecho a la libre elección, limitando las ofertas que pueden presentar otros agentes económicos y con ello, generar afectaciones graves a la competencia.

De otro lado, con relación a los objetivos planteados por el Instituto referidos a la reducción de costos de cambio para facilitar el proceso de portabilidad, es preciso indicar que, contrariamente a lo expresado en la Segunda Resolución Bienal, la laxitud de la regulación no ha permitido ningún tipo de reducción de costos de cambio de los usuarios.

En efecto, el costo que enfrenta un usuario para cambiar de proveedor no se ha visto disminuido, no solo por no tener la posibilidad de portarse hasta seis (6) meses de celebrado el contrato, sino que de acuerdo con lo establecido en el propio contrato del AEPT, de ejercer su derecho a la portabilidad luego de transcurrido el plazo y continuar con el contrato de venta de equipo, el usuario se encontrará a merced del AEPT en lo que respecta a las condiciones comerciales para liquidar el saldo remanente del equipo terminal. Así, si el usuario manifiesta al AEPT su decisión de rescindir el contrato de servicios, éste dejará de aplicar los descuentos, promociones y/o beneficios sobre el equipo terminal, por lo cual los costos derivados de la decisión de cambio del usuario se verán incrementados. Ello, debido a que en la práctica la expectativa de costos a ser asumidos por el usuario al portarse será mayor, recordemos que, de permanecer con los servicios del AEPT, el remanente del costo del equipo será condonado (gratuito) mientras que, de portarse a otro operador, deberá cumplir con liquidar dicho remanente. Sin duda, esta situación configura una barrera adicional de salida que desincentiva a que el usuario opte por portarse de operador antes del cumplimiento del plazo de permanencia estipulado en su contrato de servicios. Cabe señalar que el análisis es aún más desalentador si consideramos los costos adicionales o penalidades que debe pagar el usuario por la rescisión del contrato de servicios, más aún considerando que el AEPT se encuentra habilitado a inhabilitar el equipo pospago en cualquier momento ante falta de pago. En todo caso, la situación anteriormente expuesta conlleva a hacer nugatorio el derecho del usuario a ejercer la portabilidad numérica, ya que contrariamente a lo señalado por el Instituto, su decisión de portarse no se encuentra desvinculada de la evaluación que realice respecto a los costos por la rescisión del servicio ni de aquellos propios del equipo.

En este sentido, retomando los escenarios de actuación evaluados en la Segunda Resolución Bienal, y dado que el segundo escenario de separación contractual (desde un plano formal) no ha generado ningún impacto en términos de competencia, el Instituto debe plantearse una intervención más efectiva para este nuevo ejercicio de revisión bienal, esto es, evaluar el escenario referido a la intervención del primer escenario referido a la regulación de las condiciones de la oferta y/o la vinculación de ambos componentes de la oferta del AEPT .

Al respecto, el Instituto tiene conocimiento de la existencia de prácticas que tienen un efecto anticompetitivo derivadas de la relación contractual del AEPT, en particular, las estrategias de subsidio de equipos terminales que por un lado, no permiten ser replicadas por el resto de operadores, y por el otro, terminan condicionando la decisión de los usuarios para portarse a otro proveedor al encarecer los costos de cambio; por lo que debe tener en cuenta que cualquier eventual “beneficio a los usuarios” tendrá únicamente un impacto en el corto plazo a costa de eliminar la competencia en el segmento pospago.

Por tal motivo, y con la finalidad de lograr una verdadera efectividad de la medida de separación contractual, desde Telefónica proponemos la inclusión de una medida que tenga por objeto prohibir que el AEPT condicione el ofrecimiento de descuentos sobre la venta de equipos terminales a la permanencia del usuario o a cualquier otra condición aplicable sobre la contratación de los servicios de telecomunicaciones, a efectos de proteger el derecho a la libre elección del usuario y que se genere

un efecto de desplazamiento de la competencia. Para ello, proponemos que el Instituto considere prohibir el ofrecimiento de descuentos, promociones y/o beneficios cruzados entre la venta de sus equipos terminales y la comercialización de sus servicios. Cabe señalar que la instrumentación de esta medida implica que el preponderante podrá seguir bonificando, si así lo desea, el cargo mensual del equipo bajo algún criterio comercial que establezca para la propia venta de sus equipos, por lo cual se garantizará la competencia en el mercado de venta de equipos. Sin embargo, la medida debería prohibir que estos descuentos o bonificaciones sobre el precio del equipo terminal se encuentre supeditado a la permanencia del usuario o al cumplimiento de otro tipo de métricas u objetivos del suscriptor en el marco del contrato de servicios de telecomunicaciones.

De otro lado, considerando que la medida de separación contractual debe buscar promover la movilidad de los usuarios hacia cualquier operador de su elección y que se debe garantizar el derecho del usuario no sólo a terminar su relación contractual en cualquier momento sino incluso modificar su propio plan o dar por terminado el contrato en cualquier momento, y, a fin de promover la competencia en el mercado de servicios móviles; el Instituto deberá evaluar la pertinencia de incorporar una prohibición de establecer plazos de forzosos en los contratos de prestación de servicios móviles.

Al respecto, recordemos que el establecimiento de plazos de permanencia mínima en los contratos de servicios constituye una condición comercial que contribuye a la recuperación del subsidio al equipo terminal realizado por el AEPT y al condicionamiento de la decisión de los usuarios, además de perjudicar el proceso de portabilidad, en tanto implica un incremento en los costos de cambio de los usuarios.

Es importante señalar que en la práctica, los plazos de permanencia mínima, establecidos en los contratos de servicios del AEPT, son utilizados como un mecanismo para encubrir subsidios a equipos terminales que condicionan la permanencia de los usuarios y además, condicionar la decisión de los usuarios de elegir a su proveedor de servicios, lo cual constituye una clara estrategia para desplazar a la competencia en el segmento pospago, tal como se desprende de los resultados de la portabilidad móvil previamente expuestos.

Asimismo, el Instituto debe tener en cuenta que, a la fecha, ningún operador móvil puede competir en el segmento pospago con el AEPT, en la medida que los subsidios otorgados a los equipos terminales no son replicables por otros operadores, debiendo ponerse especial énfasis en que, para la gran mayoría de usuarios, la adquisición de equipos terminales y los descuentos aplicados sobre su adquisición, constituye uno de los principales factores para elegir a su operador de servicios.

A propósito de este aspecto, se tiene también que, en la experiencia internacional, concretamente en el caso de Colombia, se adoptó una medida, que, desde dos frentes, establecía la prohibición de ventas atadas para evitar subsidios cruzados, además de prohibir la fijación de plazos forzosos en los contratos de servicios. Cabe señalar que, de acuerdo a la CRC, el propósito de estas medidas era de un lado, asegurar que el usuario tenga la posibilidad de modificar sus planes, terminar el contrato de servicios o portar su línea telefónica en cualquier momento sin ninguna condición adicional, y de otro lado, fomentar la portabilidad en el segmento pospago promoviendo la competencia en servicios entre los operadores.

Es preciso indicar que la CRC, mostró una clara preocupación respecto a la posible realización de ventas atadas que pudiesen encubrir subsidios cruzados que generen el efecto de encarecer el precio del servicio de telecomunicaciones para los usuarios.

En efecto, inicialmente en marzo de 2014, la Comisión prohibió aplicar cláusulas de permanencia mínima en servicios móviles de voz o datos, desde el 1 de julio de ese año.

Bajo esta regla, cuando un proveedor de servicios móviles vendía el terminal, debía establecer su valor y efectuar el cobro de manera separada al servicio. Además, la falta de pago del equipo no conllevaba la suspensión del servicio. Todos los proveedores debían activar los terminales exigiendo solo que el terminal estuviera homologado por la CRC. Desde el 1 de julio de 2014, en las facturas de los contratos que tuvieran vigente la cláusula, había que incluir el precio de venta del equipo, el pago inicial realizado, el valor del descuento sustancial, la fecha de inicio y finalización de la cláusula, y el monto a pagar por la terminación anticipada. En este sentido, la CRC señaló que se prohibía realizar subsidios cruzados de servicios a terminales.

La medida fue ajustada posteriormente y en julio de 2018 la CRC expidió la resolución 5406, autorizando a los proveedores de telefonía móvil a realizar ofertas conjuntas de equipos 4G o superior con planes de servicios, aunque manteniendo la prohibición de imponer cláusulas o condiciones de permanencia mínima, o impedir que los usuarios se cambien de plan u operador cuando lo deseen. En ningún caso el operador podía imponer cláusulas o condiciones de permanencia mínima cuando un usuario adquiriera un celular, en una promoción, oferta o descuento asociado a la prestación de servicios de comunicaciones móviles (voz y datos); los usuarios seguían teniendo la posibilidad de modificar su plan, terminar el contrato de servicios o portar su número en cualquier momento, sin condiciones adicionales.

Al respecto, es preciso mencionar que si bien la CRC decidió permitir – únicamente para los equipos 4G- la realización de ventas conjuntas entre equipos y terminales, dicha flexibilización obedeció a que se siguió manteniendo la prohibición de cláusulas de permanencia en los contratos de servicios. En línea con lo expuesto previamente, la CRC reconoció también que las cláusulas de permanencia condicionan la realización de subsidios anticompetitivos a nivel de oferta empaquetada, por lo cual, manteniendo dicha prohibición en este extremo, los riesgos a la competencia derivados de una práctica de subsidios anticompetitivos se ven reducidos. Finalmente, es preciso tener en cuenta que el hecho de que la medida de prohibición de venta atada (subsidios anticompetitivos) y plazos forzosos haya sido simétrica en el caso colombiano, se debe principalmente a la preocupación de la CRC de que todos los operadores móviles pudieran incurrir en estas prácticas en el diseño de su oferta comercial, generando con ello, que no existiese competencia en precios a nivel de servicios en el mercado pospago y que con ello se perjudique a los usuarios finales. Sin perjuicio de ello, en el caso mexicano, hemos adelantado que, a la fecha, el único operador con la capacidad de realizar este tipo de prácticas, esto es, subsidiar equipos terminales sobre la base de su poder de mercado en el segmento móvil pospago, es el AEPT, ya que cuenta con facilidades en el acceso a costos en la adquisición de terminales más reducidos y ventajas competitivas inherentes a su condición de preponderante derivadas de su economía de alcance y escala.

En atención a ello, consideramos que, para el caso mexicano, el Instituto debe valorar el establecimiento de ambas medidas de forma asimétrica con el fin de prevenir los riesgos derivados de la conducta del preponderante en el segmento pospago, que como hemos advertido se evidencian de la propia estructura y composición de las participaciones en el segmento pospago y del escaso impacto de la regulación de la portabilidad móvil.

4.4. Replicabilidad técnica de los servicios móviles

Diseño de la obligación

Como hemos referido anteriormente, el cumplimiento de la obligación de replicabilidad técnica debería ser un objetivo prioritario para el Instituto a efectos de asegurar que el AEPT no haga un uso indebido de sus ventajas inherentes por ser el *first-player* en el lanzamiento de ofertas y/o promociones para dañar a sus competidores en el mercado móvil.

Sin embargo, si bien el marco regulatorio desarrolla el contenido de la obligación de replicabilidad técnica para los servicios móviles¹⁴⁹, obligando al AEPT, de forma previa a la comercialización de sus ofertas minoristas, a modificar sus ofertas mayoristas cuando éstas no permitan su replicabilidad técnica o económica; el AEPT vendría incumpliendo dicha obligación pues, en la práctica, sus ofertas minoristas no pueden ser replicadas mediante los correspondientes servicios mayoristas regulados.

El principal problema es que la revisión del cumplimiento de esta labor debería de ser una actividad proactiva por parte del Instituto asociada al proceso de aprobación de los planes y tarifas del AEPT, según indica el artículo 267 de la LFTyR¹⁵⁰.

Sin embargo, el Instituto decidió en el año 2018¹⁵¹ que el proceso de aprobación de los planes y tarifas del AEPT fuera, en esencia, el mismo que utiliza para el resto de los operadores. Esta decisión, que entendemos habría tenido el objeto de “simplificar” los procesos de aprobación de tarifas, tiene un impacto negativo en la efectividad de esta medida, pues el Instituto no estaría tomando en cuenta la problemática del escenario previamente expuesto, poniendo en un mismo nivel al AEPT con respecto a sus competidores, cuando el problema existente en el mercado móvil es la falta de replicabilidad de las ofertas del preponderante y no la de sus competidores. Esta decisión evidencia una falta de enfoque

¹⁴⁹ La obligación de replicabilidad se encuentra contemplada en las medidas asimétricas Decimosexta y Septuagésima Séptima del Anexo 1, en los siguientes términos:

“DECIMOSEXTA. - **Las Ofertas de Referencia se podrán modificar en los siguientes casos:** [...]

II. **Cuando lo ordene el Instituto por haber identificado que existen elementos clave** adicionales a los ya contemplados en la Oferta de Referencia que se consideran **indispensables para asegurar que las presentes medidas cumplan con su objetivo de fomento a la competencia.** (...)” (Énfasis añadido)

“SEPTUAGÉSIMA SÉPTIMA. - El Agente Económico Preponderante **garantizará la replicabilidad técnica** de los servicios que comercialice con los Usuarios finales. Para ello deberá:

I. **Garantizar a los Concesionarios Solicitantes y Operadores Móviles Virtuales la igualdad de acceso a información técnica** y comercial exclusivamente de los servicios mayoristas regulados, **que hagan equitativas las condiciones** con las que el Agente Económico Preponderante y los Concesionarios Solicitantes u Operadores Móviles Virtuales prestan servicios a los Usuarios finales, y

II. **Cuando una nueva oferta minorista o modificación de las condiciones de una existente requiera de parámetros técnicos no considerados en las Ofertas de Referencia, previamente a su comercialización, deberá someter una propuesta de modificación a la(s) Oferta(s) de Referencia para que los Concesionarios Solicitantes y Operadores Móviles Virtuales puedan tener acceso a las condiciones actualizadas.** Dicha propuesta será, en su caso, autorizada por el Instituto en un plazo no mayor a treinta días naturales siguientes a su presentación. (...)” (Énfasis añadido)

Asimismo, la metodología (Acuerdo) de replicabilidad técnica establece la misma obligación:

“[...] **Si una oferta minorista del AEP requiere de un elemento que no está considerado en la oferta de referencia del servicio mayorista asociado, éste no podrá comercializar dicha oferta minorista hasta que se haya modificado** la oferta mayorista y se haya incluido la información en el SEG. (...)” (énfasis añadido)

¹⁵⁰ LFTyR

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

II. Presentar para la autorización del Instituto las tarifas que aplica: i) a los servicios que presta al público ii) a los servicios intermedios que presta a otros concesionarios, y iii) a su operación de manera desagregada e individual a efecto de impedir subsidios cruzados entre servicios o esquemas que desplacen a la competencia. (...)”

¹⁵¹ IFT. Junio 2018. Consulta pública del anteproyecto de Lineamientos para la presentación de la solicitud electrónica de autorización de tarifas del agente económico preponderante y agentes económicos con poder sustancial de mercado en el sector de telecomunicaciones.

al momento de asignar los recursos para garantizar el cumplimiento de una obligación que se deriva de la propia LFTyR.

Asimismo, consideramos que el principal problema en el diseño de la obligación es la falta de un procedimiento claro y transparente de verificación que obligue al AEPT a llevar a cabo un trabajo minucioso de verificación de la replicabilidad de las ofertas previas a su lanzamiento.

En efecto, en la actualidad se deja que sea el propio AEPT el que decida sobre la replicabilidad técnica o no de sus ofertas. Ello en un procedimiento rutinario mediante el cual es el propio AEPT el que indica en un formato (ficha) estandarizado si una nueva oferta minorista puede ser replicada técnicamente a partir de las condiciones técnicas de los servicios mayoristas existentes. Y donde, obviamente, el AEPT responde siempre que sí se puede replicar, a pesar de las numerosas evidencias en contra que han ido exponiéndose a lo largo de los años. Y donde el Instituto da por buena dicha autoverificación del AEPT sin un análisis independiente y riguroso.

Recordemos que desde la industria se le ha hecho llegar al Instituto, en numerosas ocasiones, información respecto a que determinado servicio u oferta no es replicable técnicamente con las condiciones vigentes de la Oferta de Referencia correspondiente.

No obstante, desde que tenemos constancia, el Instituto no ha identificado en ninguna ocasión una sola falta de replicabilidad técnica en las oferta y servicios del AEPT, ni tampoco lo ha obligado, previo a la comercialización, a actualizar la Oferta de Referencia correspondiente, cuando se tiene constancia de numerosas y reiteradas faltas de replicabilidad técnica.

A continuación, en el apartado de implementación de la medida mostraremos algunos ejemplos concretos que muestran que la medida, aunque está incorporada en la regulación, no es efectiva y su incumplimiento no tiene ninguna consecuencia para el AEPT.

Efectividad de la medida en el mercado

En efecto, la falta de un adecuado diseño de la obligación y la poca proactividad del Instituto ha sido aprovechada por el AEPT para incumplir de forma sistemática con la obligación de replicabilidad técnica.

Como ya hemos señalado a ese Instituto en numerosas ocasiones, se tienen algunos ejemplos acontecidos en los últimos años, donde sólo a posteriori, en el mejor de los casos, siguiendo el procedimiento estandarizado de actualización anual de las Ofertas de Referencia, se pudo constatar la replicabilidad técnica. Por ejemplo, cabe destacar que en el caso del mercado móvil para el servicio de OMV, las tecnologías LTE-Advanced (LTE-A), con el servicio de voz sobre LTE (VoLTE) y con la tecnología 5G, fueron lanzados comercialmente por el AEPT antes de que sus elementos técnicos estén disponibles en el servicio mayorista. Dicha situación impidió, durante un tiempo, en algún caso más de 1 año, que los CS pudieran replicar dichos servicios. Como es de esperarse, estas características fueron incluidas dentro de la Oferta de Referencia, pero en los plazos estandarizados de actualización anual y no antes de que fueran comercializados los servicios o tecnologías.

Dee igual forma, esta situación se ve agravada si tenemos en consideración que existen evidencias adicionales de servicios que continúan siendo no replicables técnicamente y no se ha llevado a cabo ninguna actuación por parte del Instituto ni se han actualizado las ofertas de referencia en los procedimientos estandarizados de actualización anual.

Sin ser exhaustivos, se tiene el siguiente ejemplo:

- Para OMV, no puede replicarse técnicamente (ni económicamente como ya vimos), el servicio de Internet fijo inalámbrico que el AEPT ofrece en el ámbito minorista a sus clientes¹⁵². Las características como anclaje a una ubicación fija, limitación de gigas (100GB es lo que ofrece el AEPT sin restricciones a sus clientes) y el *throttling* o ajuste de velocidad una vez superado dicho umbral son unas características que, en general, los OMV, especialmente los revendedores, no pueden emular.

El ejemplo anterior puede verse más detallados en nuestras respuestas a las consultas públicas de dichas Ofertas de Referencia.

En resumen, hay un evidente problema con el cumplimiento efectivo de la replicabilidad técnica, donde sostenemos que el principal problema sería la falta de proactividad por parte del Instituto en examinar detalladamente cada oferta previa al lanzamiento y asegurar que las condiciones de las ofertas de referencia permitan, desde el primer momento, replicar dicha oferta o servicio.

Caso contrario, la oferta debería ser suspendida hasta que se modifique y se habiliten los elementos técnicos necesarios en el servicio mayorista. Esto es algo que sólo en el procedimiento riguroso de aprobación de los planes y ofertas del AEPT, el Instituto podría llevar a cabo de manera exhaustiva, más no un mero trámite procedimental como estaría sucediendo en la actualidad, sin ningún análisis en profundidad.

Finalmente, consideramos que el Instituto debería tener un canal abierto y rápido con la industria para que puedan comunicarle rápidamente esta falta de replicabilidad técnica de modo tal que el Instituto actúe de manera diligente y rápida. Recordemos que son los CS los que primero pueden detectar que una oferta o servicio del AEPT no puede ser replicado con las condiciones actuales del servicio mayorista correspondiente, pues en general son usuarios y concedores de sus características técnicas.

4.5. Medida referente a los Enlaces Dedicados

Diseño de la medida

La obligación de acceso a los Enlaces Dedicados tiene por objeto reducir la ventaja del AEPT por tener la red de mayor cobertura, capilaridad y capacidad del país a la hora de disponer de soluciones punto a punto o multipunto de alta capacidad, tanto para necesidades de conectividad interna como para replicar la oferta minorista del AEPT a empresas y organizaciones gubernamentales. Sin embargo, en este caso, también advertimos que dicha obligación presenta graves problemas en su diseño que, en parte, explican su falta de efectividad y uso por parte de los CS.

Al respecto, consideramos que los principales problemas serían los **proyectos especiales y la falta de replicabilidad económica**, ambos en parte relacionados entre sí.

Por un lado, los proyectos especiales constituyen una problemática reconocida por el propio Instituto desde la pasada revisión bienal al constatar el muy limitado uso, efectividad e impacto del servicio mayorista de Enlaces Dedicados, además del de la ORCI, al que también se refiere en su análisis.

¹⁵² Las características y condiciones de los planes de internet fijo inalámbrico de Telcel pueden ser visualizados en su página web: <https://www.telcel.com/personas/telefonía/planes-de-renta/tarifas-y-opciones/internet-en-tu-casa#>

“De conformidad con los indicadores presentados en el Informe Conductual, en lo que se destaca la alta incidencia de no aceptación de los trabajos especiales por parte de los solicitantes. Al respecto, sirva de ejemplo mencionar que, de los trabajos especiales reportados para los servicios de enlaces dedicados y compartición de infraestructura pasiva de 2017 al 1T2019, se hace constancia de aceptación de solo el 20% de los mismos, siendo el costo asociado al proyecto el principal motivo de rechazo. Asimismo, existen indicios de falta de transparencia sobre los criterios utilizados para la determinación de un trabajo como especial.”

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

Desde la perspectiva de las prestaciones de los servicios mayoristas, la falta de transparencia acerca de la determinación de los trabajos especiales, su uso injustificado o el establecimiento de tarifas injustificadamente altas que impiden su contratación, resultan en una limitante para el acceso efectivo de los solicitantes a los servicios mayoristas provistos por el AEPT y podrían representar una barrera para la contratación en términos competitivos no discriminatorios.”¹⁵³ (Énfasis añadido)

En efecto, el párrafo anterior fue desarrollado por el Instituto como sustento para añadir las nuevas medidas en 2020 relacionadas con el control de los proyectos especiales; sin embargo, nos encontramos con que dichas medidas todavía no han sido incorporadas como mecanismos de control que eviten una negativa de trato encubierta y condiciones discriminatorias, ya que el AEPT no se auto imputa estos proyectos especiales. Cabe señalar que, pese a su incorporación, desde la industria, no vemos que ninguna de ellas se encuentre en vigor ni que existan umbrales o métricas objetivas que permitan identificar un trato discriminatorio.

De este modo, únicamente hemos visto un tímido control de los trabajos especiales en la oferta de referencia de la desagregación del bucle, OREDA - las solicitudes con trabajo especial que superen el 3% del total de solicitudes se clasificarán como entregas fuera de tiempo – pero no se ha visto nada similar hasta la fecha en la Oferta de Referencia de Enlaces Dedicados ni en las condiciones de acceso y control sobre los proyectos especiales.

Es preciso señalar que el Instituto ha incluido una nueva medida Trigésimo Primera bis para que el AEPT reporte la información de todos los proyectos especiales, efectuados o no, para verificación del cumplimiento del trato no discriminatorio y modificar los criterios para considerar una adecuación como trabajo especial o no.

No obstante, dicha obligación es ambigua, motivo por el cual consideramos que constituye un problema de diseño de la medida, que no otorga certeza respecto de su implementación:

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

El Instituto, con base en dicha información y demás que pueda allegarse, podrá modificar las Ofertas de Referencia vigentes, en términos de la fracción II de la medida Cuadragésima Primera, a efecto de

¹⁵³ Ibid.

actualizar los criterios y/o metodologías para determinar aquellos trabajos que podrán o no ser catalogados como especiales¹⁵⁴.

(Énfasis añadido)

Las disposiciones transitorias establecidas por el Instituto indican que estas medidas ya estarían en vigor, pero desde el 2020, ninguna de las Ofertas de Referencia ha incluido ningún control específico y cuantitativo sobre los proyectos especiales.

Si bien, reconocemos que luego de años de reiteradas denuncias por parte de la industria, el Instituto finalmente ha identificado los proyectos especiales como uno de los problemas principales en el servicio de Enlaces Dedicados – y en otros servicios mayoristas- pues éste es utilizado por el AEPT para discriminar y denegar de facto un acceso efectivo al servicio. No obstante, hasta la fecha no se ha concretado en una medida u obligación en la oferta de referencia a efectos de estar en capacidad de tener un control real sobre dichos proyectos especiales.

En el siguiente apartado, nos referiremos a la implementación de dicha medida, poniendo en manifiesto como el AEPT continúa haciendo un uso abusivo de este mecanismo para encarecer innecesariamente el uso y acceso efectivo al servicio.

Asimismo, como fue previamente referido, el problema de diseño de la citada medida se encuentra referido también a que la replicabilidad económica no se estaría teniendo en cuenta en los proyectos especiales. Por lo tanto, aparentemente, el Instituto estaría observando el cumplimiento de la replicabilidad económica cuando, en la realidad, como se ha visto, la mayor parte de los enlaces llevan aparejado proyecto especial. Ello encarece el costo a los CS, teniendo en cuenta toda su vida útil, y les impide replicar económicamente las ofertas a los clientes finales del AEPT, a los que no les repercute nunca un costo de proyecto especial, algo que los CS sí tienen que imputar si quieren recuperar los costos incurridos.

Como fue previamente mencionado, a la fecha, todos los resultados de las pruebas de replicabilidad económica de Enlaces Dedicados han tenido un resultado positivo, pero ello sólo muestra una visión sesgada de la realidad que no tiene en cuenta los proyectos especiales y por tanto, las verdaderas opciones que tienen los CS de replicar eficazmente las ofertas del AEPT.

Cabe destacar que recientemente el Instituto ha diseñado unos Indicadores Clave de Desempeño (“ICD”) relevantes que dieran cuenta de un posible trato discriminatorio por parte del AEPT, incluyendo los proyectos especiales, que como se refirió, el AEPT no se auto imputa.

Así, se ha actualizado estos ICD e incorporado una medición sobre los proyectos especiales, no obstante: i) ha sido nuevamente una medida incluida al final del periodo hace escasos meses (agosto 2022), por lo que no se puede tener certeza sobre su efectividad ni se ha podido observar ningún resultado, además confirmamos que a enero de 2023 se siguen presentando los antiguos ICD; y, (ii) aunque se incluyen métricas para los proyectos especiales, éstas son incompletas, pues los porcentajes de proyectos especiales se miden únicamente sobre el total de solicitudes, lo cual es insuficiente ya que por ejemplo, no se mide el valor promedio del costo de los proyectos especiales u otros indicadores asociados que permitan identificar el trato discriminatorio.

¹⁵⁴ Medida adicionada por Resolución P/IFT/021220/488.

En definitiva, de nuevo sería una medida que, aunque identifica un problema, ha tenido aplicación tardía e incompleta, lo cual generará que el AEPT continúe eludiendo fácilmente su cumplimiento efectivo.

Efectividad de la medida

Como fue previamente mencionado, la falta de efectividad de las medidas asimétricas relacionadas con el servicio de Enlaces Dedicados puede ser evidenciada en su bajo uso y en que, allí donde están disponibles, los CS prefieren las alternativas existentes en el mercado ofrecidas por otros proveedores distintos al AEPT, que ofrecen mejores condiciones técnicas y económicas. Recordamos en este punto que ofrecer unas condiciones reguladas alejadas de las condiciones de mercado es una negativa de trato encubierta¹⁵⁵.

En principio, cabe señalar que en comparación con el volumen en auto provisión, la Red Nacional de Última Milla- RNUM ofrece al resto de los competidores apenas un 0.4% de los enlaces de los que dispone.¹⁵⁶

Se evidencia que el principal operador solicitante de enlaces dedicados de RNUM es el propio AEPT, es decir su empresa minorista vinculada, siendo claro que los competidores del AEPT prefieren acceder a otras alternativas disponibles en lugar de acceder a la oferta regulada. Así, lógicamente, la búsqueda de otras alternativas para la provisión de este servicio debe obedecer a que los operadores realizan una comparación entre las ofertas que tienen disponibles en el mercado y contratan el servicio con operadores alternativos a la RNUM, ya sea porque les ofrecen mejores condiciones técnicas y económicas o porque el acceso a éstas no supone la presencia de barreras o impedimentos para su utilización efectiva. Esta situación, cuando menos, debería impulsar al Instituto a cuestionarse los motivos por los cuales el único cliente que accede a la oferta regulada es la empresa vinculada a la RNUM y si esta derivación de la demanda hacia otras ofertas podría encontrar sustento en un eventual trato discriminatorio o injustificado.

En esta misma línea, el último informe trimestral sobre el cumplimiento de las medidas asimétricas señala que sólo el 0.4% de los Enlaces Dedicados en el último trimestre corresponden a CS distintos al AEPT.

¹⁵⁵ A propósito de ello, el regulador noruego, señala lo siguiente: *“Al evaluar si un término contractual es razonable y justo, el punto de partida para Nkom será si el término relevante puede verse como en línea con lo que se habría ofrecido en un mercado competitivo y si las limitaciones a los solicitantes de acceso pueden considerarse fundados en los intereses legítimos de Telenor, pero no van más allá de lo necesario para atender estos intereses legítimos y son proporcionales. Si una condición se usa ampliamente en la práctica comercial, esto, en opinión de Nkom, elevará el umbral para encontrar que la condición en esta relación no cumple con la obligación de condiciones razonables y justas”*. Página 33, párrafo 174.

¹⁵⁶ Solicitudes acceso a Enlaces Dedicados a RNUM por empresa en el T4 2020 (Fuente: IFT. Informe trimestral 4T2020)

Solicitudes del Servicio Mayorista de Arrendamiento de Enlaces Dedicados presentadas a la EM RNUM, por tipo de enlace y por CS - Total (Altas / Bajas / Cancelaciones) [Fuente: Resultados del análisis a la información en poder del Instituto, T4 2020]

CS	Enlaces locales			Total
	Alta	Baja	Cancelación	
Axtel	11	420	-	431 (11/420/0)
CenturyLink	1	-	-	1 (1/0/0)
Grupo Televisa*	2	2	-	4 (2/2/0)
Telefónica	1	-	-	1 (1/0/0)
Telmex	5,053	72	-	5,125 (5,053/72/0)
Totalplay	4	4	-	8 (4/4/0)
TV Rey	-	2	-	2 (0/2/0)
UC Telecom	2	-	-	2 (2/0/0)
TOTAL	5,074	500	-	5,574 (5,074/500/0)

Figura 54. Solicitudes de Enlaces Dedicados a RNUM por operador (Fuente: IFT. Informe trimestral 4T2020)

Resulta evidente que no es que no haya mercado de Enlaces Dedicados, sin embargo, lo que ocurre es que, allí donde existen alternativas de mercados, los CS prefieren dichas alternativas por sus mejores condiciones técnicas y económicas y ausencia de barreras para su uso.

Es también evidente que el mercado existe, no es que no haya interés, lo que sucede es que el AEPT no crea las condiciones para que ese mercado vaya hacia su supuesta red neutral mayorista, que es la de mayor cobertura y capacidad del país, sino que el mercado, allí donde existen otras opciones, prefiere las alternativas con mejores condiciones.

De nuevo y como ya hemos repetido, resulta obvio señalar que se trataría de una negativa de trato encubierta lo que estaría haciendo el AEPT al establecer unas condiciones notablemente alejadas del mercado, que es lo que explica que, en apariencia, su oferta mayorista regulada no despierte “interés”. El “interés” existe y es significativo, lo único que se dirige hacia los proveedores de mercado con mejores condiciones que el AEPT y, únicamente, allí donde no existe otra alternativa que la del AEPT, y la necesidad de los CS superan los numerosos obstáculos que interpone el AEPT, los CS acaban contratando los Enlaces Dedicados a través del servicio mayorista regulado, asumiendo las numerosas barreras y peores condiciones que las del libre mercado.

Por lo tanto, los problemas que hemos ido enumerando y que son bien conocidos en la industria y reconocidos por el propio Instituto son:

- Falta real de replicabilidad económica (efectiva).
- Los proyectos especiales son tanto una vía para encarecer los enlaces como para dilatar los plazos de entrega.
- Allí donde están disponibles, las alternativas de mercado son mucho mejores a las del AEPT. Los CS sólo utilizan los Enlaces Dedicados regulados cuando no tienen otra alternativa.

De igual forma, desde Telefónica, también podemos aportar nuestros propios datos al respecto. Antes del apagado de nuestra red de acceso de última milla, Telefónica utilizaba enlaces de otros

proveedores distintos al AEPT en el 70% de los casos. Sólo el 30% de los circuitos de Telefónica eran Enlaces Dedicados de la Oferta mayorista regulada de la RNUM. Telefónica sólo utilizaba los Enlaces Dedicados de la RNUM cuando no existía otra alternativa.

Las razones para preferir las soluciones de mercado alternativas a las de RNUM se resumen a continuación:

	RNUM	Otros proveedores
Proyectos especiales	Sí Y son el principal componente promedio de costo	No
Costo instalación	Sí	No (para contrataciones a partir de 3 años o más)
Plazos de instalación	Regulados salvo los proyectos especiales que añaden tiempos excesivos	Mejores que el AEP
Granularidad y condiciones técnicas y económicas	Reguladas	Mejores que el AEP

Tabla 4. Comparativa condiciones Enlaces Dedicados frente a alternativas (Fuente: Información interna de Telefónica)

Como hemos señalado en otras ocasiones, cuando se tienen en cuenta todos los factores (proyectos especiales, costo de instalación, adecuaciones, renta mensual, etc.), **el costo total a lo largo de la vida útil de los Enlaces Dedicados es más de un 70% mayor que las alternativas existentes en el mercado.**

Para Telefónica, igual que para la industria, el principal problema son los proyectos especiales, que se convierten en una barrera para el uso del servicio y son utilizados por la RNUM de manera abusiva para desincentivar su uso.

De manera aproximada, como el propio Instituto ha señalado, **entorno al 80% de las solicitudes se desestiman por el elevado costo debido a la catalogación como proyecto especial.**

La siguiente captura muestra una solicitud típica con proyecto especial, que además incumple con el requerimiento básico incluido en las medidas y en las ofertas de referencia de desglosar convenientemente los costos.

COSTO DEL PROYECTO ESPECIAL DESGLOSADO			
Planta Externa	\$49,975.00	Detalle	CONSTRUCCION DE 2KM DE FO. SE COTIZA 1KM.
Red de Acceso	\$325,007.00	Detalle	AMPLIACIÓN EQUIPOS CARRIER ETH. EN CENTRAL Y CLIENTE
Adicionales Red de Acceso	\$0.00	Detalle	
Transporte Carrier Ethernet	\$0.00	Detalle	
Adecuaciones	\$0.00	Detalle	
Costo Total	\$374,982.00		

COMENTARIOS GENERALES	
Vigencia de la oferta	Diez días hábiles contados a partir de la notificación
Tiempo de entrega	16 semanas una vez pagado el proyecto y acondicionado el sitio
Adecuaciones del sitio	Las adecuaciones se realizan por parte del Concesionario / Cliente Final y dependen del site survey.
Moneda	Moneda nacional ó MXN
	Montos descritos antes de IVA
Observaciones adicionales	La solicitud del cliente es un enlace de respaldo al C02-2206-0386, por lo que se necesita una ruta alterna, equipos nuevos y fibra óptica.

Figura 55. Solicitud de un Enlace Dedicado con proyecto especial (Fuente: Solicitud de Telefónica en el SEG)

En la figura anterior, se muestra primero la total falta de desglose de los costos. Además, no se proporciona un inventario por unidades y costo por unidad (PxQ), lo que impide auditar y comprobar una orientación a costos del proyecto especial. Así, lo habitual es que se coticen equipos en central, cuyo costo ya estaría incluido en el modelo del Instituto que determina la tarifa de instalación y tarifa recurrente del servicio, por lo que se estaría imputando doblemente.

En todo caso e incluso asumiendo que los costos de la RNUM fueran correctos, existen suficientes evidencias que demuestran que el AEPT no se auto imputa proyectos especiales a su propia operación o no lo hace con la misma proporción y precio y, por tanto, está en clara ventaja competitiva frente a sus clientes finales.

La falta de control por parte del Instituto, a pesar de que en la última revisión bienal de las medidas señaló que llevaría a cabo un control sobre los proyectos especiales, viene siendo aprovechada por el AEPT para continuar con esta situación abusiva.

Por otro lado, en línea con lo señalado anteriormente por Telefónica, hemos manifestado en nuestra respuesta a la consulta pública de la OREDA 2022¹⁵⁷ y en la ORE 2021¹⁵⁸ que el servicio de Ciudad Segura de la Ciudad de México no puede ser replicado ni con la OREDA a partir del SAIB ni con la ORE utilizando los Enlaces Dedicados. Las ofertas y servicios para empresas y organismos gubernamentales quedan fuera del control del Instituto, pero al igual que ocurre con las ofertas del ámbito residencial, las ofertas

¹⁵⁷ IFT. Agosto 2021. Consulta Pública sobre las "Propuestas de Oferta de Referencia de Desagregación del Bucle Local 2022 presentadas por las Empresas Mayoristas del Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones". <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/03-participacion-pegaso-pcs-telefonica.pdf>

¹⁵⁸ IFT. Agosto 2020. Consulta Pública sobre las "Propuestas de Ofertas de Referencia de Participación de Infraestructura y Enlaces Dedicados presentadas por Teléfonos de México, Teléfonos del Noroeste, Red Nacional Última Milla, y Red Última Milla del Noroeste". <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/respuetatef-cpofertaenlacesaep2021.pdf>

del ámbito empresarial y gubernamental no pueden ser replicadas económicamente a partir de los servicios mayoristas regulados.

En particular, para el servicio de Ciudad Segura de la Ciudad de México, la única alternativa viable sería utilizar el servicio SAIB, pero la RNUM otorga el servicio de Enlaces Dedicados, quedando la oferta de la RNUM muy lejos de poder ser replicada económicamente por Telefónica.

En conclusión, los principales problemas en este mercado, reconocidos por el propio Instituto, son los siguientes:

- Falta real de replicabilidad económica.
- Los proyectos especiales son un mecanismo para brindar un trato discriminatorio a los operadores solicitantes, en tanto encarecen el monto de la contraprestación (los enlaces) y empeoran las condiciones comerciales (plazos de entrega).
- A la fecha, las alternativas de mercado son mucho más atractivas que las de RNUM. Los CS sólo utilizan los Enlaces Dedicados regulados cuando no tienen otra alternativa.
- Existe un problema de diseño de las medidas relacionadas con los Enlaces Dedicados, así como una implementación ineficaz que es aprovechada por la RNUM y el AEPT para desincentivar el uso del servicio, que a todas luces es poco utilizado por las numerosas barreras para su uso efectivo.
- Algunas de las nuevas medidas que tenían el potencial de resolver los principales problemas de uso del servicio, como el de los proyectos especiales, han sido tardíamente incorporadas y de forma incompleta (como los ICD). Asimismo, todavía se está a la espera de que sean completamente desarrolladas e incorporadas de manera clara en las ofertas de referencia y/o en obligaciones auxiliares.
- La falta de desarrollo deja a las nuevas medidas sin eficacia y a la libre interpretación de RNUM, como es el caso de los proyectos especiales, mercado en el cual se siguen presentando los mismos problemas.

4.6. Indicadores Clave de Desempeño (ICD)

Diseño de la actualización de la medida de ICD

Conforme fue previamente mencionado, a raíz de la última revisión bienal de las medidas de preponderancia en 2020, el Instituto determinó actualizar los Indicadores Clave de Desempeño (“ICD”), ante la evidencia de que los ICD vigentes eran insuficientes e impedían – de hecho, todavía impiden- la detección de un trato discriminatorio tanto frente a otros CS como a las unidades del propio AEPT en los servicios regulados, tanto en la provisión, fallas, etc.

El Instituto sometió a Consulta Pública dicha actualización y no fue hasta agosto de 2022 que se publicó una resolución con las modificaciones respecto a los ICD vigentes.

Al respecto, conviene destacar que, si bien se incluyeron algunas mejoras relevantes que venía reclamando la industria desde hace tiempo, como la supervisión de los proyectos/trabajos especiales, la actualización de los ICD de los Enlaces Dedicados a las nuevas tecnologías Ethernet, entre otros; también es cierto que han quedado una serie de lagunas que impiden una identificación eficaz del trato discriminatorio encubierto que está llevando a cabo el AEPT, por los siguientes motivos:

- Únicamente se supervisa el porcentaje de proyectos especiales sobre el total, pero no su cuantía (costo promedio o montos), que es donde el AEPT puede estar llevando a cabo las principales discriminaciones frente a su propia operación.
- A diferencia de otros países, como demostramos en nuestra respuesta a la consulta pública de la revisión bienal de 2019, no se incluyen indicadores análogos del ámbito minorista, como tiempos de provisión finales a sus clientes, tiempos de reparación que perciben los clientes, entre otros que permitan identificar un trato discriminatorio entre los valores en el ámbito mayorista que el AEPT ofrece a los CS y los minoristas finales a sus clientes. Entendiendo la diferencia entre los valores del ámbito mayorista y minorista, el tener los valores también en el ámbito minorista permite en muchas ocasiones identificar un trato discriminatorio encubierto.
- A pesar de la insistencia de la industria y en particular de Telefónica, no se incluye ningún ICD relevante del ámbito móvil que permita identificar un trato discriminatorio en la provisión de los principales servicios mayoristas asimétricos (acceso OMV y Usuario Visitante).

En definitiva, la nueva actualización, desde el punto de vista exclusivamente del diseño regulatorio, a pesar de ser una base mejorada respecto a los ICD vigentes, siguen siendo irrelevantes, incompletos y alejados de los servicios aguas abajo, además del hecho de que impiden identificar tratos discriminatorios, por lo que dicha actualización sigue presentando vacíos relevantes que será explotadas de forma negativa por el AEPT.

Efectividad de la actualización de la medida ICD

La reciente implementación de estos indicadores ha impedido durante todo este tiempo poner un mínimo control sobre el trato discriminatorio del AEPT, siendo que sus efectos en el mercado no pueden ser aún evaluados. Esta situación contrasta con la celeridad con la que el Instituto ha implementado otras medidas que flexibilizaban la regulación para el AEPT.

Sin embargo, a pesar de que la actualización de los ICD habría entrado en vigor con fecha de enero de 2023, el AEPT sigue publicando los ICD sin actualizar, por lo que se estaría incumpliendo de facto con la actualización o, como mínimo y como desafortunadamente viene siendo habitual, se estaría retrasando la implementación de la medida y el AEPT ganaría tiempo adicional para seguir incumpliendo con sus obligaciones, en este caso una obligación principal que es el principio de Equivalencia de los Insumos.

4.7. Supervisión del Instituto y el enforcement regulatorio

Sobre la falta de indicadores que coadyuven a la labor de fiscalización de las medidas asimétricas

En este apartado, queremos enfatizar que uno de los principales problemas de la falta de efectividad de las medidas asimétricas recae en el propio Instituto y su falta de proactividad para llevar a cabo un ajuste continuo y supervisión estricta del cumplimiento eficaz y eficiente de las medidas que diseña.

En muchas de las ocasiones, las medidas asimétricas son parcialmente ambiguas y se deja al propio AEPT la implementación, lo que lógicamente ocasiona que éste aproveche los vacíos regulatorios para llevar a cabo un cumplimiento formal o parcial pero no efectivo de la obligación.

No obstante, en muchas otras ocasiones es la falta de supervisión estricta y de ajuste continuo por parte del Instituto lo que permite al AEPT que las medidas asimétricas y el uso de sus servicios mayoristas sea poco efectivo e incluso nulo.

De hecho, es desolador que el propio Instituto afirme, como lo ha hecho en muchas ocasiones, que los mercados, tanto fijo como móvil, son competitivos y que, incluso, refiriéndose al mercado fijo, flexibilice algunas obligaciones mayoristas bajo el argumento de que no se usan, cuando no se usan precisamente por las barreras que el AEPT interpone para su uso efectivo.

En efecto, en el escrito previo a la resolución final de las medidas de preponderancia¹⁵⁹, el Instituto propuso preliminarmente la siguiente medida en el Anexo 2 y Anexo 3, cuadragésima cuarta bis, que luego decidió finalmente no incluir:

“44 BIS. Criterios de evaluación de cumplimiento

Medida propuesta

*“CUADRAGESIMA CUARTA BIS.- **El Instituto actualizará anualmente los criterios de evaluación de cumplimiento, de conformidad con lo establecido en las presentes medidas y en los instrumentos normativos que deriven de estas, mismos que incluirán, de manera enunciativa más no limitativa, indicadores, parámetros, metodologías de medición y demás elementos que resulten complementarios para la supervisión y verificación de la regulación asimétrica**”*

(Énfasis añadido)

En este sentido, de haber incluido dicha medida, el Instituto se estaría adoptando una serie de herramientas de supervisión de la evolución de la preponderancia, tal y como por ejemplo desde Telefónica solicitamos en nuestra respuesta a la consulta pública de la revisión bienal de 2019. De tal manera que, proactivamente pudiese verificar y, en su caso, actuar, ante cualquier desviación de unos objetivos buscados.

En efecto, así justificaba el Instituto la medida, antes de desestimarla¹⁶⁰:

*“En este sentido, **se estima pertinente contar con un marco de referencia integral sobre los criterios de evaluación del cumplimiento que actualmente ejerce el Instituto, que se actualice anualmente en 127 línea con los cambios en otros instrumentos regulatorios, con el objeto de brindar mayor transparencia y referencia sobre las metodologías, parámetros, indicadores y demás elementos que toma en consideración el Instituto en sus labores de supervisión y verificación, así como para otorgar certeza a los integrantes de la industria respecto de qué aspectos pueden constituir incumplimiento a la regulación asimétrica y cuales se acotan a cuestiones entre particulares.**”*

(Énfasis añadido)

La idea sería, tal y como propusimos desde Telefónica, evitar que, como hasta ahora, cuando llegase el momento de la revisión de preponderancia, no se tenga un claro conocimiento de la efectividad de las medidas dentro del periodo de revisión que termina y no se lleve un control efectivo de la mejora de la misma y de su impacto en la competencia. Ello evitaría desconocer la situación del inicio del periodo anterior, ya que existirían indicadores mensurables de la situación y evolución tanto de la

¹⁵⁹ IFT. Diciembre 2020. Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119

¹⁶⁰ Ibid.

preponderancia como de la efectividad de las obligaciones y objetivos concretos que supervisar y a los que tender mediante acciones correctivas continuas.

Para ello, tal como muestra la gráfica expuesta a continuación, se pretendía identificar unos indicadores globales de desempeño de corto y medio plazo para ser establecidos dentro del horizonte de la revisión de las medidas de preponderancia a fin de evidenciar la efectividad de las medidas periódicamente en línea con el objetivo global de reducir la concentración en el sector.

KPI 1: uso del servicio mayorista X

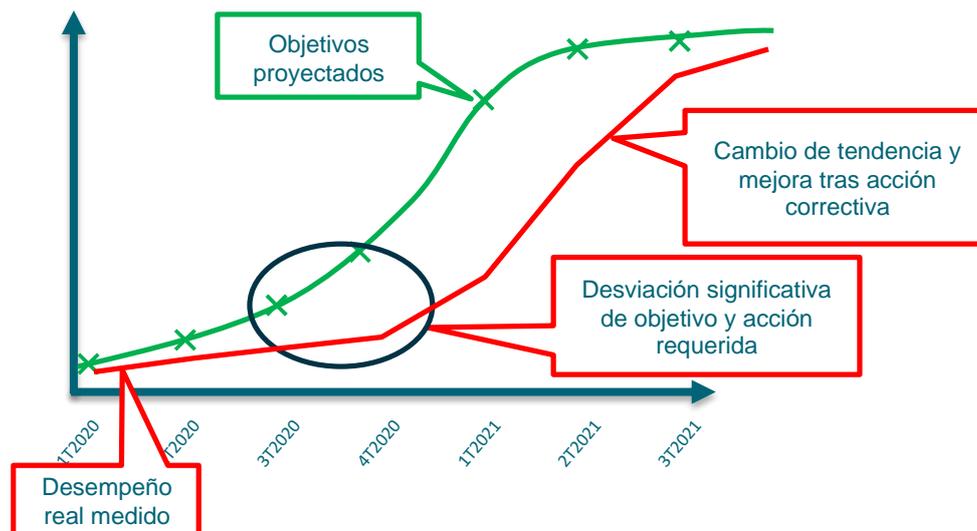


Figura 56. Ilustración de objetivos intermedios de un indicador clave y seguimiento del mismo (Fuente: Elaboración propia)

Al respecto, nuestra propuesta era que se establecieran unos objetivos semestrales con mejoras progresivas en cada semestre que permitirían mostrar la mejora o no de los indicadores respecto al objetivo y si éstos tendían o no a aproximarse o a alejarse del objetivo. Además, proponíamos que el Instituto definiera procedimientos de actuación en caso de desviaciones y que llevara a cabo acciones claras si se mostraran desviaciones respecto a los objetivos marcados, haciendo cambios en los parámetros de las obligaciones o en las mismas medidas de preponderancia si fuera necesario, sin esperar a una revisión bienal.

Cabe señalar que, en la misma línea de lo planteado en nuestra propuesta, en un estudio elaborado por el Instituto Tecnológico Autónomo de México – ITAM para el IFT, se recomienda, como una oportunidad de mejora, que el Instituto defina indicadores para determinar si las medidas asimétricas se encuentran mejorando las condiciones de competencia, estableciendo indicadores que midan los efectos en los usuarios finales, las condiciones de concentración y competencia y en la evolución de las medidas de regulación asimétrica, con plazos determinados para dar seguimiento a la evolución del sector de forma bimestral o trimestral¹⁶¹. Asimismo, el citado estudio alertó al Instituto que la falta de

¹⁶¹ ITAM. (2021). "Estudio de evaluación de los beneficios generados a los usuarios por implementación de la regulación asimétrica. Informe Final elaborado para el IFT. Disponible en: <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/comunicacion-y-medios/otros-documentos/informefinalestudiobienestarpubicacion.pdf>

métricas dificultaba evaluar si las medidas estaban logrando los efectos buscados por el diseño de la regulación, así como establecer ajustes a las medidas cuando los indicadores se estén moviendo en sentido opuesto al deseado¹⁶².

Desafortunadamente, y alegando una supuesta “inseguridad jurídica”, el Instituto se autolimitó y eliminó una medida que hubiera tenido una gran utilidad, cuanto menos para marcarse unos objetivos de corto, medio y largo plazo, y observar si estos se iban cumpliendo o no, lo cual hubiera incentivado al Instituto a tomar acciones correctivas antes de esperar a la finalización del periodo de revisión.

En definitiva, desconocemos el motivo de la eliminación de dicha medida preliminar, pero no deja de ser otra evidencia de la falta de enfoque del Instituto toda vez que la adopción de dichos parámetros le hubiera permitido contar con una política de *enforcement* adecuada que considere estrategias preventivas y disuasivas de cara al cumplimiento del marco regulatorio por parte del AEPT.

La falta de mecanismos de enforcement o cumplimiento regulatorio

La LFTyR encomienda al Instituto la función de vigilar y supervisar, en el ámbito de sus competencias, el cumplimiento de la normativa sectorial en materia de telecomunicaciones, para lo cual, de ser el caso, podrá imponer las sanciones a los agentes económicos que incumplan la LFTyR y las disposiciones que de ella se deriven¹⁶³.

Así, la legislación nacional en materia de telecomunicaciones y radiodifusión le ha conferido al Instituto el deber de fiscalizar y velar por el cumplimiento efectivo de las obligaciones impuestas a los sujetos regulados, en particular del AEPT, faceta regulatoria a la que se le suele denominar “*enforcement*” o de “cumplimiento de la ley”.

A efectos de cumplir dicho encargo, las autoridades cuentan generalmente con dos tipos de estrategias: (i) una persuasiva de prevención, denominada como “*compliance*” en la cual se logra el cumplimiento de los sujetos regulados a base de incentivos, negociación y coordinación con el agente regulado, sin recurrir necesariamente al castigo derivado de una sanción; o, (ii) una estrategia basada en la disuasión, también denominada “*deterrence*” en la cual las sanciones son utilizadas como la herramienta principal bajo el entendido que los agentes regulados responden racionalmente ante un castigo y no cometerán nuevamente la infracción por el impacto de la sanción previa¹⁶⁴.

En este sentido, la literatura nos dice que ambas estrategias de *enforcement* deberían ser utilizadas por la autoridad de forma escalonada según la reacción del agente supervisado, esto es, la reacción del regulador, lejos de ser automática, debería ser adoptada en función de la respuesta del regulado,

¹⁶² Ibid., pp. 114.

¹⁶³ LFTyR

“**Artículo 291.** El Instituto verificará y supervisará, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de esta Ley, las disposiciones que deriven de ella, así como de las condiciones y obligaciones establecidas en las concesiones, autorizaciones y demás disposiciones aplicables. (...)”

“**Artículo 297.** Las infracciones a esta Ley, a las disposiciones administrativas y a los títulos de concesión o autorizaciones, se sancionarán por el Instituto conforme al Capítulo II de este Título y se tramitarán en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”

Las infracciones a la Ley Federal de Competencia Económica, por parte de los sujetos regulados en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, se sancionarán por el Instituto en términos de lo dispuesto y atendiendo a los procedimientos establecidos en dicha ley. (...)”

¹⁶⁴ Reiss Jr., A. (1984) Consequences of Compliance and Deterrence Models of Law enforcement for the exercise of Police Discretion, en: Law & Contemporary Problems, Vol. 47. N° 4, pp. 83-122. Disponible en: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3781&context=lcp>

enfoque denominado como “*regulación responsiva*”¹⁶⁵, que viene siendo implementado por diversas autoridades a nivel internacional tanto en la tramitación de procedimientos sancionadores como en la realización de actividades de fiscalización.

Ahora bien, en el presente caso, se evidencia que desde marzo de 2014 – fecha en las que se aprobaron las medidas de preponderancia – hasta la actualidad, la regulación asimétrica en México no ha logrado fomentar el establecimiento de un entorno competitivo saludable en el sector, debido principalmente a dos razones: (i) un deficiente diseño de las medidas asimétricas impuestas; y, (ii) una deficiente labor de supervisión del cumplimiento de dichas medidas y una falta de voluntad de emplear su potestad sancionadora como ultima ratio para la disuasión de infracciones al marco regulatorio.

Así, esta sección tiene por objeto desarrollar este último aspecto, esto es, la relación entre la falta de cumplimiento regulatorio derivado de la inacción del Instituto y la falta de efectividad de las medidas asimétricas impuestas al AEPT.

Al respecto, la industria ha venido advirtiendo al Instituto acerca de las diversas dilaciones del AEPT para hacer efectivo el acceso a sus competidores a su infraestructura o el uso de prácticas comerciales como la oferta de tarifas no replicables, entre otras acciones que, en su conjunto han venido dañando la competencia desde el año 2014, afectando la permanencia en el mercado de los competidores del AEPT y limitando las ofertas disponibles para los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

Así, por ejemplo, conforme se presenta a continuación, durante el período comprendido entre enero de 2017 a septiembre de 2022, diversos agentes económicos presentaron un aproximado de 63 de denuncias por incumplimiento de las medidas asimétricas impuestas al AEPT. Es importante resaltar que casi el 67% de éstas fueron archivadas, la gran mayoría, sin que se emita una resolución que fundamente dicho archivo.

Adicionalmente, dado que el Instituto no publica esta información en su portal institucional ni proporciona información a la ciudadanía en general acerca de sus labores de supervisión y sanción, no se cuenta con información desagregada sobre el detalle de estas 42 denuncias tramitadas ni tampoco sobre los fundamentos jurídicos que motivaron estos archivos. De igual forma, tampoco se conoce el detalle de las 21 denuncias en trámite, el tipo de infracción denunciada, la fecha de iniciación o el plazo legal para que éstas sean resueltas.

Denuncias contra el AEPT por incumplimientos de las medidas asimétricas			
Período Enero 2017 - Septiembre 2022			
Infracciones Anexo 1	7	Denuncias en trámite	21
Infracciones Anexo 2	21	Denuncias tramitadas	42
Infracciones Anexo 3	35	Archivamiento sin Resolución	41
		Resolución sin sanción	1
Total denuncias	63	Total denuncias	63

Figura 57. Denuncias presentadas contra el AEPT (Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el IFT vía transparencia)

¹⁶⁵ Ayres, I. y Braithwaite, J. (1992) Responsive regulation. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <http://johnbraithwaite.com/wp-content/uploads/2016/06/Responsive-Regulation-Transce.pdf>

En efecto, si bien no se cuenta con información desagregada respecto a las obligaciones regulatorias incumplidas ni del procedimiento seguido para dar trámite a dichas denuncias, esta información permite evidenciar un rol activo de los competidores del AEPT al momento de poner en conocimiento de la autoridad los presuntos incumplimientos regulatorios.

No obstante, hasta donde se tiene conocimiento¹⁶⁶, desde la imposición de las medidas asimétricas al AEPT en marzo de 2014 a la fecha, el Instituto únicamente ha impuesto una sola sanción en el año 2020 a Teléfonos del Noroeste S.A. de C.V. (Telnor), subsidiaria del grupo América Móvil, por no poner a disposición del regulador y de los concesionarios solicitantes parte de la información relativa a postes y pozos que forma parte de la infraestructura que está obligado a compartir en su calidad de AEPT. En dicha oportunidad, se impuso una multa de 1,311.9 millones de pesos, el equivalente al 6.01% de los ingresos de Telnor al 2016.

En este sentido, es de resaltar que, a pesar de que los operadores han venido quejándose reiteradas veces ante el Instituto y en varios casos, han llegado a interponer denuncias contra el AEPT, el Instituto haya logrado comprobar la existencia de una sola infracción y sancionar únicamente en este caso. Así, si bien las denuncias presentadas no constituyen por sí mismas pruebas del incumplimiento, pues ello derivará de la labor de instrucción que en su caso realice el Instituto, cuando menos, este accionar debería poner en sobre aviso al Instituto respecto a la posible comisión de infracciones que no estaría detectando, y, por tanto, debería accionar sus mecanismos de supervisión y monitoreo.

En efecto, con independencia de las denuncias o quejas presentadas por los diversos agentes económicos, el hecho que a la fecha haya existido una única sanción por incumplimientos de medidas asimétricas en telecomunicaciones, implicaría o bien que el Instituto ha cumplido adecuadamente con su labor de fiscalización y el AEPT viene cumpliendo con todas sus obligaciones con lo cual el mercado funcionaría perfectamente y sus competidores estarían teniendo un comportamiento irracional al desperdiciar recursos en poner en conocimiento de la autoridad presuntas infracciones, o de otro lado, que el Instituto no esté cumpliendo de forma adecuada con su labor de inspección y no estaría detectando incumplimientos de las medidas asimétricas.

Asimismo, recientemente, los medios de comunicación hicieron de conocimiento público que el Instituto determinó no aplicar una multa a Telmex, por el incumplimiento de una infracción similar a la previamente citada. Esto es, Telmex, en su calidad de AEPT, debía poner el 60% de la información relativa a la infraestructura de postes y pozos a nivel nacional en el Sistema Electrónico de Gestión – SEG, al 30 de septiembre de 2017¹⁶⁷. Ante la crítica de los diversos medios de comunicación, el Instituto, casi un mes después de la adopción de la citada decisión, resolvió emitir un escueto comunicado de prensa¹⁶⁸, en el cual señalaba que *“en base a las pruebas y defensas aportadas en el expediente, no es posible entrar al análisis de fondo de la conducta finalmente imputada, ni concluir sobre el incumplimiento y, en consecuencia, la imposición de una sanción”*. Además, indicó que *“el*

¹⁶⁶ El 27 de enero de 2020, el Instituto publicó un comunicado de prensa, a través del cual ponía en conocimiento la decisión del Pleno de sancionar y multar a Telnor por el incumplimiento en lo previsto en la medida vigésima sexta en relación con la tercera transitoria del Anexo 2 de la Resolución Bienal y el numeral III de la modificación a la Oferta de Referencia para Participación de Infraestructura Pasiva (ORCI) aplicable del 1 de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/comunicado720.pdf>

¹⁶⁷ Medios de comunicación hicieron público este hecho, por ejemplo revisar: <https://expansion.mx/empresas/2023/01/12/ift-no-multa-a-telmex-por-omitir-informacion> o <https://tecnocompania.mx/index.php/2022/12/13/precupa-a-idet-eventual-perdon-a-telmex-por-parte-de-ift/>

¹⁶⁸ Comunicado del Instituto del 12 de enero de 2023, disponible en: <https://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-ift-informa-sobre-la-resolucion-de-un-procedimiento-administrativo-en-contra-de-telefonos-de>

expediente resuelto en este procedimiento es significativamente diferente del analizado y votado en enero de 2020 en el que se le impuso una multa a Telnor, filial de Telmex”.

Si bien el citado Comunicado no da mayores alcances respecto a los motivos que justificaron esta decisión, de la revisión de la decisión del Pleno del Instituto¹⁶⁹, se advierte que éste detectó en la fase resolutoria del procedimiento, una serie de vicios previos durante la tramitación del procedimiento sancionador, entre ellos, una incorrecta tipificación de las infracciones imputadas a Telmex, una incorrecta acumulación de expedientes dado que el órgano instructor consideró que las infracciones investigadas contenían los mismos hechos y consecuentemente, realizó una modificación de la clasificación de la conducta imputada producto de dicha acumulación que derivó en que Telmex no se le brinde espacio para ejercer su derecho de defensa.

Al respecto, preocupa el hecho de que la Dirección General de Sanciones del Instituto y la Dirección General de Supervisión y Verificación de Regulación Asimétrica – DG-SVRA, hayan incurrido en vicios tan importantes durante el trámite de un procedimiento sancionador que implicaba no solo la imposición de una multa cuantiosa al AEPT, sino que además tenía por objeto disuadir a dicho agente económico de actuaciones que vulneraban las medidas asimétricas hacia el año 2017 y ponían en una situación de desventaja competitiva a los demás agentes económicos.

Cabe señalar que si bien, el Pleno del Instituto indicó que la citada decisión no implicaba un prejuzgamiento respecto de posibles infracciones detectadas en el trámite de dicha investigación, reservando a la DG-SVRA la realización de las actuaciones de comprobación que correspondan, resultan alarmantes los siguientes hechos:

- (i) que se hayan iniciado procedimientos sancionadores en los años 2018 y 2019, respectivamente, por hechos o incumplimientos acontecidos en el 2017, lo cual demuestra la tardía detección y fiscalización por parte del Instituto;
- (ii) que con independencia de las medidas de suspensión de plazos de tramitación producto de la pandemia, la tramitación de los procedimientos acumulados haya tardado casi 5 años, plazo que incluso es proscrito en varias legislaciones al establecer plazos de caducidad para estos tipos de procedimientos;
- (iii) que, en el transcurso de esos cinco años, no se hayan adoptado medidas para detectar los vicios de procedimiento a efectos de reconducir o subsanarlos en su oportunidad y se continuase con un procedimiento hasta su etapa final en la cual dichos vicios son insubsanables; y,
- (iv) existe una preocupación respecto a que, al haber transcurrido casi cinco (5) años desde la detección o comisión de las infracciones, éstas hubiesen prescrito y, por tanto, el Instituto se viera imposibilitado de reexaminar estos hechos con lo cual hubiese incumplido su deber de fiscalizar el comportamiento del AEPT y desincentivar esta clase de comportamientos.

Por otro lado y desde el ámbito *ex post* correspondiente a la investigación e imposición de sanciones por infracciones a la legislación de competencia, podemos decir que en los últimos años se han dado a conocer algunas pocas sanciones aplicadas al AEPT, por ejemplo, aquella en el año 2018 referida a la realización de prácticas relativas al tener celebrados “acuerdos de exclusividad” con Blue Label México que impedían a esta comercializar o proporcionar recargas prepago a competidores de Telcel, lo cual ameritó la imposición de una multa de \$ 96.8 millones de pesos¹⁷⁰. Asimismo, aquella sanción de ese mismo año a Telmex por el incumplimiento de la Resolución de Metas Mínimas 2011-2014 establecida

¹⁶⁹ La decisión del Pleno del Instituto puede ser consultada a través de su portal institucional, [vpext09122223.pdf](#)
¹⁷⁰ Consultar: <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliga/vppift120418293noct.pdf>

por la extinta Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel)¹⁷¹ que derivó en la imposición de una multa por 2,543 millones de pesos. En cualquier caso, es importante aclarar que estas sanciones derivan de conductas realizadas conforme al marco jurídico anterior previo a la reforma constitucional.

Sin perjuicio de lo previamente expuesto, en el caso de México, puede apreciarse que el Instituto carece de un enfoque de *enforcement* adecuado para hacer cumplir la regulación asimétrica toda vez que, de un lado no ha adoptado una estrategia persuasiva y preventiva para evitar que el AEPT incurra en incumplimientos, esto es, no ha venido realizando monitoreos estrictos para evaluar el cumplimiento y diseñado mecanismos para lograr una reducción sostenida en el nivel de infracciones a través de la colaboración con el agente regulado, y de otro lado, tampoco ha optado por el enfoque disuasivo de utilizar sanciones como herramienta principal del *enforcement*. Por tanto, resulta preocupante que el Instituto no haya adoptado ninguna estrategia, ya sea persuasiva o disuasiva, en su labor de *enforcement* de la regulación asimétrica.

De otro lado, con relación al enfoque disuasivo, se esperaría que el AEPT responda de manera racional ante una sanción del IFT no cometiendo una infracción nuevamente por el impacto de la sanción previa. Así, asumiendo que el AEPT es un agente racional, la única explicación posible para que este comportamiento sea reiterado en el tiempo, es que las sanciones impuestas al AEPT sean insuficientes para desincentivar o prevenir la comisión reiterada de diversas prácticas contrarias a la LFTyR y a la regulación asimétrica.

Ello se explica, desde nuestra perspectiva, por dos aspectos, el primero la insuficiencia de las sanciones impuestas y, en segundo lugar, la extemporaneidad de las sanciones.

Al respecto, el Instituto debería plantearse si las multas impuestas al AEPT por incumplimiento de las medidas asimétricas – para el caso, la única multa previamente citada del año 2020 - , excede el beneficio ilícito obtenido por el AEPT derivado de esta conducta o si en todo caso, para el AEPT el costo de violar la normatividad es relativamente bajo debido a que la probabilidad de detección por parte del Instituto es prácticamente nula, por lo cual tendría incentivos para continuar incumpliendo con la regulación.

Además, otro aspecto que se ha destacado del análisis previamente realizado es el hecho de que todas las sanciones impuestas padecen de un carácter marcadamente extemporáneo, pues en todos los casos han transcurrido varios años desde la comisión de la práctica ilícita hasta el inicio del procedimiento sancionador y la eventual determinación de la sanción. A manera de citar un ejemplo, tenemos que la única multa por incumplimiento de medidas asimétricas fue impuesta en el año 2020 por hechos del 2017 o los cerca de cinco (5) años que habría durado la tramitación de este último procedimiento contra Telcel en el que se resolvió no sancionar. Dicha situación, sin duda genera un temor de que la tardía detección de infracciones y accionar del Instituto, devenga en que puedan prescribir y generarse así un daño irreversible en el mercado. Como es de conocimiento del Instituto, la mayoría de los reguladores no tardan años en resolver procedimientos sancionadores, a excepción de los casos de competencia, pues están limitados por los plazos legales máximos de duración de los procedimientos sancionadores (caducidad) por este tipo de incumplimientos.

Recordemos además que el monto de las multas es impuesto considerando los topes de ingresos del infractor al ejercicio fiscal anterior de la comisión de la infracción, por lo que debido a la pérdida de

¹⁷¹ Al respecto, consultar el Comunicado de Prensa del Instituto, disponible en: <https://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-ift-impone-telmex-sancion-por-incumplimiento-durante-2013-y-2014-de-metas-minimas-de-calidad-y>

valor del dinero y al incremento de los ingresos del AEPT en el tiempo, en la práctica el beneficio del infractor se incrementa a medida que transcurre el tiempo hasta que dicha sanción se ejecuta en la práctica.

A casi diez años de la Reforma Constitucional, los pocos resultados obtenidos, no permiten que el Instituto relaje las medidas impuestas al AEPT dado su incumplimiento, o cuando menos, cumplimiento parcial. Además, la estrategia adoptada por el Instituto no ha logrado constituir un mecanismo adecuado de disuasión o mucho menos prevención de conductas contrarias a la regulación, por lo cual resulta necesario evaluar los montos de las sanciones y sobre todo que estas puedan ser oportunas, previsibles y proporcionales ante los incumplimientos regulatorios.

Finalmente, en esta sección, queremos reiterarle al Instituto que, conforme hemos señalado, a nivel internacional, los reguladores no solo se ocupan de la implementación de metodologías adecuadas de diseño regulatorio, sino también utilizan una regulación responsiva en la etapa de implementación, siguiendo en muchos casos, las recomendaciones internacionales de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones¹⁷².

Recordemos además que el Instituto tiene la obligación legal de hacer cumplir las condiciones impuestas al AEPT, lo que implica no solo exigir su cumplimiento, sino también evidenciar que dichas medidas hayan contribuido a generar un ambiente de competencia efectiva en el país. Corresponde al Instituto la función de prevenir y de ser el caso, disuadir comportamientos que tengan como objeto dañar la competencia, tanto desde una perspectiva *ex ante* a través del incumplimiento de las medidas asimétricas o *ex post* a través de la aplicación de la normativa de competencia, siendo que dicha función no puede ser trasladada a los agentes económicos del mercado.

Luego de casi diez (10) años de la Reforma Constitucional, nos encontramos prácticamente, ante los mismos niveles de concentración, donde el AEPT continua acaparando casi las dos terceras partes de los ingresos totales del sector y las escasas multas impuestas no guardan relación con el gran poder económico del grupo América Móvil ni han sido suficiente para desincentivar su incumplimiento, por lo cual queda claro que la estrategia de *enforcement* del Instituto no ha tenido ningún impacto en procurar la efectividad de las medidas asimétricas impuestas.

¹⁷² Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones, disponible en: <https://www.oecd.org/publications/guia-de-la-ocde-para-el-cumplimiento-regulatorio-y-las-inspecciones-0fe43505-es.htm>

5. Propuestas de Telefónica

Desde Telefónica reiteramos que el Instituto debe enfocarse en un conjunto específico de medidas que puedan tener un impacto relevante si son implementadas y supervisadas de manera efectiva por parte del Instituto.

Es fundamental que el Instituto tome conciencia de la grave situación actual del mercado móvil y su perspectiva negativa para el próximo horizonte de revisión a efectos de adoptar acciones oportunas que aseguren la efectiva implementación y cumplimiento de las medidas asimétricas por parte del AEPT a través de la implementación de mecanismos de enforcement que desincentiven sus reiterados incumplimientos.

5.1. Usuario Visitante

Luego de identificados los problemas específicos del servicio de Usuario Visitante como el contexto general de la necesidad de una compartición efectiva, especialmente donde no es rentable la duplicidad de las infraestructuras y, como hemos desarrollado anteriormente, sobre todo con la llegada del 5G, donde si no se interviene de una manera efectiva regulatoriamente asegurando un acceso a la compartición de infraestructura activa del AEPT a tarifas razonables, muy probablemente el AEPT desplazará a sus competidores en estas nuevas redes, en perjuicio en el largo plazo para los consumidores y el desarrollo de las redes y cierre de la brecha en el acceso en el país, la propuesta de Telefónica con relación al servicio de Usuario Visitante, es la siguiente:

- **Modificar la temporalidad de la obligación.** La provisión del servicio debe ser exigible al AEPT mientras mantenga la condición de preponderante en el sector de las telecomunicaciones.

Al respecto, es preciso indicar que, en la experiencia internacional, el establecimiento de plazos máximos para los acuerdos de RAN, generalmente de 5 años, ha sido diseñado con el fin de permitir que los nuevos entrantes puedan competir en igualdad de condiciones desde su ingreso al mercado, dándoles cierto margen para el despliegue de su propia infraestructura. En este supuesto, sólo por un tiempo limitado, los nuevos entrantes acceden a condiciones en el RAN más beneficiosas respecto de los OMR establecidos, pues acceden al RAN en todo el ámbito nacional y a tarifas más bajas. Así, luego del transcurso de este período y de que el operador entrante despliegue su propia red, el acceso al RAN se encontrará limitado a zonas de difícil de retorno de la inversión y a otro esquema tarifario, sin que medie un límite temporal para los acuerdos, pues en estas zonas, difícilmente, la duplicación de la infraestructura será viable a mediano o largo plazo.

Sin embargo, en el caso de México, el RAN no ha sido diseñado como medida para incentivar la entrada de nuevos agentes al mercado otorgándoles ciertos beneficios temporales de cobertura a nivel nacional, sino que ha sólo sido limitado para para aquellas zonas de difícil acceso, por lo cual indistintamente de que se trate de un OMR o un entrante, éstas zonas no serán viables económicamente en un mediano o largo plazo para la inversión y el establecimiento de un límite temporal carece de sentido.

Al respecto, consideramos que el Instituto debe comprender que el establecimiento de un plazo para los acuerdos de RAN o incluso la ampliación del plazo actualmente vigente, son medidas que carecen de lógica regulatoria, pues el regulador no podrá prever de forma ex ante en que cantidad de años las zonas o localidades pasarán a ser competitivas. El aspecto

crucial es comprender que el RAN constituye una facilidad esencial en el mercado móvil y dicha situación no desaparecerá por el hecho de que el Instituto fije ex ante un determinado plazo, sino porque ésta pierda tal característica al tornarse en una zona competitiva.

Por tanto, solicitamos que en la nueva revisión de las medidas de preponderancia se modifique la obligación del RAN prevista en la medida Vigésima Tercera del Anexo 1, estableciendo que los acuerdos entre operadores tendrán una duración temporal sujeta a que el AEPT mantenga su condición de preponderante en el sector.

- **El Instituto debe solucionar el problema de las zonas de servicio**

El AEPT tiene la total discrecionalidad para definir el tamaño y cobertura de las zonas de servicio y atender o no a voluntad el ajuste del tamaño de estas a petición de las CS. Dicho margen de discrecionalidad otorgado propicia a que el AEPT incumpla con el principio regulatorio según el cual todos los concesionarios tienen derecho a contar con acceso de manera desagregada.

En este caso, hemos podido advertir que el AEPT establece zonas de servicio extraordinariamente grandes que, en muchas ocasiones, se solapan con zonas de cobertura propia de los CS en centros urbanos y que, además, no atiende las solicitudes de particiones de los CS. Esta situación deriva en que los CS tengan que aceptar unos sobrecostos no previstos o, finalmente, desistan de la solicitud, con lo cual no pueden contar con cobertura para competir en la zona deseada.

Esta situación viene vulnerando reiteradamente el artículo 269 de la LFTyR y la actual medida Duodécima del Anexo 1 de la Resolución Bienal, en tanto el AEPT no estaría permitiendo el acceso a todos los elementos de red, ni proporcionando dicho acceso a nivel de radiobase individual, según lo solicitado por los CS.

Por lo tanto, solicitamos al Instituto que modifique la medida Duodécima, en el extremo de exigir al AEPT que proporcione todos los elementos de red de manera agregada o desagregada según sean solicitados por los CS, incluyendo la desagregación a nivel de radiobase individual para garantizar un acceso efectivo al uso del RAN.

De otro lado, otro mecanismo de solución para evitar que el AEPT se niegue a realizar los ajustes de las zonas a petición de los CS, en línea con lo evaluado en la experiencia internacional, es que el Instituto asuma un rol proactivo definiendo de oficio las zonas o localidades de difícil retorno de la inversión, donde el AEPT debería proporcionar los elementos de red desagregados, como mecanismo para evitar solapes con áreas de núcleos urbanos y que el AEPT haga uso abusivo de este margen de discrecionalidad que actualmente le otorga la regulación.

- **El servicio de Usuario Visitante debe ser incluido dentro de la prueba de replicabilidad económica por lo cual debe modificarse la medida Sexagésima Cuarta del Anexo 1.** Previamente, hemos referido que la LFTyR, en sus artículos 120, 208 y 267, establece que este servicio debe ser replicable económicamente por los CS, al igual que el de los OMVs.

Desde Telefónica no encontramos el sentido de que un servicio mayorista regulado asimétricamente, que debe ser replicable económicamente por parte de los operadores alternativos al AEPT, no esté incluido dentro de la prueba de replicabilidad.

Adicionalmente, esta prueba debe estar vinculada al proceso de aprobación de los planes y tarifas del AEPT, de tal manera que se lleve a cabo la prueba ex ante oferta por oferta, de forma previa a que el AEPT lance su oferta minorista a sus clientes.

En un mercado tan dinámico como el mexicano, que experimenta una rápida evolución y reducción de costos de provisión del servicio móvil por el fuerte impacto de las economías de escala para el preponderante; el ajuste de las tarifas minoristas o mayoristas a través de la replicabilidad económica tiene que ser continuo, para así permitir a los CS competir eficazmente con el preponderante a partir del uso del servicio mayorista regulado.

- De nuevo, garantizar la replicabilidad económica de las ofertas del AEPT a partir de las tarifas mayoristas de Usuario Visitante es una condición necesaria para fomentar un uso efectivo de este servicio de cara a las existentes y futuras necesidades de compartición de la industria, de lo contrario, una falta de replicabilidad terminará por hacer inviable dicha compartición y provocará el desplazamiento de los competidores quienes se ven imposibilitados para duplicar la infraestructura, lo que pone en riesgo el desarrollo de las redes y los objetivos de conectividad en el país, sobre todo en un contexto de despliegue de nuevas tecnologías, como 5G. De manera complementaria, **el Instituto debe actualizar su modelo de costos del servicio de Usuario Visitante de manera periódica y constante**, tal y como hace para Interconexión.

Al respecto, hemos analizado como el Instituto no actualiza su modelo desde el año 2017 y ni siquiera llegó a publicarlo de manera oficial.

Durante todo este tiempo, el AEPT ha tenido total discrecionalidad para establecer las tarifas del servicio, y apenas ha trasladado las eficiencias y economías de escala que ha ido consiguiendo durante este periodo. Además, hemos demostrado cómo, año a año, estas eficiencias son muy relevantes, por lo que el AEPT ha estado generando ingresos adicionales a los costos durante todos estos años por la falta de una actualización anual de las tarifas por parte del Instituto.

Desde Telefónica pensamos que lo ideal es un doble mecanismo de control de los precios vía la replicabilidad económica y un modelo de costos revisado y actualizado anualmente. En su defecto, al menos que el Instituto desarrolle un modelo plurianual, como ha hecho para Interconexión, que deje establecidas las tarifas del servicio de Usuario Visitante para los próximos años, incorporando cada año las mejoras en las tarifas por la ganancia del AEPT en economías de escala.

Por tanto, solicitamos que se incorpore como medida asimétrica, la obligación del Instituto de realizar una revisión anual del modelo de costos del servicio de Usuario Visitante, y que éste se haga público, o, en su defecto, que se desarrolle un nuevo modelo de costos plurianual que deje establecidas las tarifas de Usuario Visitante para al menos los próximos 3 años, de manera similar a lo establecido para el régimen de Interconexión, según lo dispuesto en la medida Quincuagésima Novena del Anexo 1.

- Asimismo, respecto a las tarifas por el uso del servicio, solicitamos al Instituto que establezca unas tarifas tanto por uso unitario (minuto de voz, SMS, MB de datos), como por capacidad de la red (reserva de un porcentaje de la capacidad de la red en las zonas de servicio de Usuario Visitante a un precio calculado orientado a costos). Atendiendo así a una mayor flexibilidad de esquemas de precios y a incentivar el uso del servicio.

- Finalmente, aunque en la actualidad las ofertas de referencia de OMV y Usuario Visitante mencionan los servicios de IoT y M2M, no se establecen tarifas para dichos servicios y el AEPT menciona expresamente que dichas tarifas estarían sujetas a la libre negociación entre las partes, esto es, exentas de las condiciones reguladas por el Instituto. Dicha situación deja fuera del ámbito de la regulación a la provisión de dichos servicios, y estaría impidiendo que los CS pudieran utilizar los servicios regulados para poder replicar las ofertas minoristas del AEPT correspondientes de IoT y M2M, que tienen esquemas de precios específicos minoristas, no siempre atendiendo al uso del tráfico.

Asimismo, el Instituto debe tener en cuenta que estos servicios están teniendo un crecimiento muy importante en los últimos años y a futuro y se espera que tengan un crecimiento potencial en número de usuarios e ingresos, siendo que los operadores vienen realizando importantes inversiones para el despliegue en las tecnologías necesarias para ofrecer estos servicios.

Por tanto, solicitamos al Instituto que el servicio de Usuario Visitante, además del de OMVs, incorporen a los servicios IoT y M2M, a efectos que puedan regularse tarifas mayoristas orientadas a costos que permitan la replicabilidad económica de las ofertas minoristas correspondientes del AEPT.

De nuevo puede observarse que desde Telefónica no pedimos muchos cambios, pero sí precisiones concretas y efectivas a las medidas actualmente vigentes en lo que respecta a la regulación asimétrica del usuario visitante y OMVs contempladas en el Anexo 1; ello, con el fin de resolver los principales problemas del mercado y evitar que el AEPT pueda beneficiarse de este vacío regulatorio, reforzando su posición de mercado a través del ofrecimiento de servicios que cuentan con un gran potencial competitivo para los próximos años y que no podrán ser replicados por sus competidores.

5.2. Implementación de mecanismos de compartición de infraestructura activa a través de la modalidad MOCN

Desde Telefónica, proponemos la inclusión de un nuevo servicio mayorista de compartición de infraestructura activa con espectro en la modalidad de *Multi Operator Core Network* (MOCN), a través de la cual se obligue al AEPT a compartir el ancho de banda asignado espectro con otros operadores el ancho de banda asignados con otros operador con red, o con operadores alternativos que no cuenten con espectro asignado, en zonas geográficas de difícil retorno de la inversión previamente identificadas por el Instituto. El establecimiento de esta obligación permitirá beneficiar a los operadores sin espectro, así como a aquellos que no cuenten con espectro dedicado para una tecnología en particular, a efectos de utilizar de manera compartida el espectro del AEPT, quien como se sabe, es el operador que tiene más espectro asignado y con mayor capacidad de pago para ser adjudicatario en las licitaciones. Ello de nuevo especialmente importante con la llegada del 5G y las ventajas inherentes de las que disfruta el AEPT por su apalancamiento en su red de fibra de la operación fija y el apalancamiento en su mayor cobertura e infraestructuras móviles no replicables en determinadas zonas del país.

La incorporación de este mecanismo de compartición activa también puede representar una solución a la problemática de acceso al RAN previamente indicada, pues permite que los operadores tengan un mejor control de los recursos de red en comparación con un esquema Roaming, además de importantes ahorros en lo que respecta a costos fijos y variables y una mayor transparencia para el

usuario, pues este ya no debe desengancharse de la red de origen y no pierde servicios de voz y/o datos contratados con su operador.

En efecto, el estándar MOCN supone una mayor eficiencia y menores costos tanto desde el punto de vista de red (menor uso de ciertos elementos de red) como desde la perspectiva del usuario, pues la entrega del tráfico puede hacerse en niveles inferiores de la jerarquía de la red. Con MOCN de hecho, podría resolverse eficazmente el problema de los solapes de cobertura por la falta de flexibilidad en el ajuste de las áreas de servicio descritos para el servicio de Usuario Visitante.

Como puede verse en la siguiente ilustración, MOCN es un servicio de compartición de infraestructura activa que se sitúa entre el acceso a la infraestructura pasiva (acceso a sitios y torres), y el *roaming* nacional (Usuario Visitante en México).

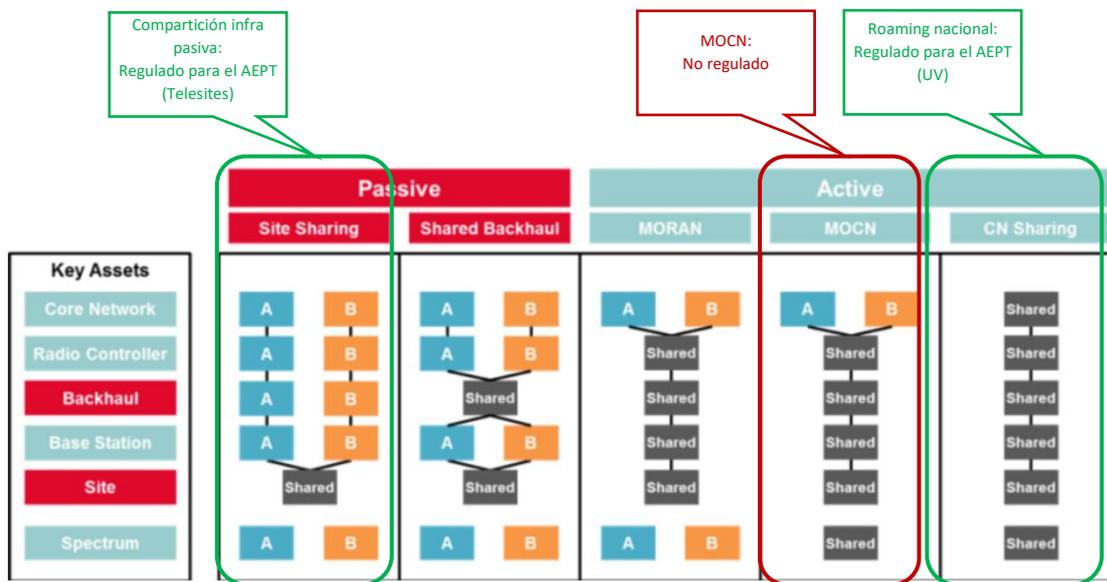


Figura 58. RAN Sharing MOCN (Fuente: GSMA)

En el caso de México, MOCN es un estándar de compartición de infraestructura activa que está siendo utilizado con gran éxito por parte de todos los operadores, menos por el AEPT.

Por ejemplo, el acuerdo entre Telefónica y AT&T para la compartición de la red de acceso de última milla es mediante MOCN, además entre ambos operadores y la Red Altán también se utiliza de manera exitosa. Es así como puede afirmarse que MOCN se ha convertido en un estándar y referencia en el mercado nacional para la compartición de infraestructura activa, además a nivel internacional también viene siendo utilizado por los operadores a través de acuerdos voluntarios para nuevos despliegues.

Si ambos extremos, la infraestructura pasiva móvil (Telesites) y el RAN están regulados en México, no se encuentra ningún obstáculo para que el MOCN no estuviera regulado de manera asimétrica, tal como ocurre actualmente en México para la Red Compartida en condiciones de mercado.

En este caso, existe una necesidad de que MOCN sea incluido como una obligación de acceso asimétrica de compartición de infraestructura activa, pues es una evolución de los servicios de compartición de la infraestructura activa con espectro, que en México pueden ser perfectamente incorporados a través de la regulación asimétrica de la preponderancia.

En efecto, tal como establece el artículo 269 de la LFTyR, el Instituto se encuentra facultado a imponer obligaciones específicas al AEPT en materia de desagregación de la red de telecomunicaciones, entre ellas, el acceso a las infraestructuras de carácter activo y pasivo del AEPT por parte de otros concesionarios¹⁷³.

En resumen, puede afirmarse que la obligación de introducir el estándar MOCN como una nueva modalidad de compartición de la infraestructura activa resolvería una parte importante de los problemas y barreras actuales que se dan con el servicio de Usuario Visitante. Sin ser exhaustivos, el MOCN:

- permite una entrega flexible del tráfico en cualquier punto de la jerarquía de la red (incluyendo a nivel de radio base).
- supone una mejor gestión de todo tipo de tráfico: roaming internacional, tráfico de OMVs en red propia, etc., y de forma transparente.
- permite un esquema de cobro por capacidad además del tradicional pago por uso (evento). Se pueden establecer acuerdos de pago por reserva o aseguramiento de la capacidad de la red, lo que permite un mayor aprovechamiento del servicio y ventajas para ambas partes.
- supone menores costos que el *roaming* tradicional, pues al poder elegir de manera flexible el punto de entrega del tráfico en la jerarquía de la red, se requerirá un menor uso de los recursos y jerarquía de la red, lo que ahorra costos de red tanto para el proveedor como para el CS.
- es ofrecido y utilizado tanto por Altan, AT&T y Telefónica en sus acuerdos comerciales voluntarios de uso de la red.

Desde nuestra perspectiva, el hecho de que esta obligación no esté incorporada a las medidas de preponderancia se podría deber a un desfase tecnológico. El avance tecnológico hace que los reguladores vayan perfeccionando las obligaciones mayoristas incorporadas en sus regulaciones, así, por ejemplo, para los servicios fijos hoy en día se tiene regulado el acceso mayorista a la fibra óptica hasta el hogar (FTTH), cuando en un inicio la obligación de acceso a través de esta tecnología aún no estaba considerada.

- Que el modelo de costos de Usuario Visitante también incorpore el servicio de compartición activa mediante la tecnología MOCN, para obtener así unas tarifas orientadas a costos para el nuevo servicio, y con varios esquemas de precios dependiendo del punto de entrega en la jerarquía de la red requerido por el CS. El modelo de costos también debería ser capaz de calcular un costo por reserva de capacidad para MOCN y, en consecuencia, el Instituto debería establecer una tarifa por uso y por punto de entrega en la jerarquía de la red, además de una tarifa por reserva de capacidad de la red y punto de entrega en la jerarquía de la red.
- Que se incluya igualmente dentro de la obligación de replicabilidad económica y en la prueba correspondiente. Como servicio mayorista de acceso regulado asimétricamente, la obligación de replicabilidad económica también repercutiría en esta nueva modalidad de acceso.

¹⁷³

LFTyR

“Artículo 269. El Instituto podrá imponer al agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones las siguientes obligaciones específicas en materia de desagregación de la red pública de telecomunicaciones local:

1. Permitir a otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones el acceso de manera desagregada a elementos, infraestructuras de carácter activo y pasivo, servicios, capacidades y funciones de sus redes sobre tarifas individuales no discriminatorias que no excedan de aquellas fijadas por el Instituto. (...)”

- Que el servicio se ofrezca en unas condiciones técnicas similares a las del mercado, además de económicas. Esto es, MOCN bajo la red 3G, 4G y 5G, flexibilidad en el punto de entrega de la jerarquía de la red, llegando al nivel de radiobase individual, trato no discriminatorio, inclusión de dispositivos IoT y M2M, etc.

Finalmente, desde Telefónica creemos firmemente que la incorporación de MOCN es fundamental para fomentar la competencia a las zonas donde sólo un operador dispone de infraestructura y para permitir que los operadores dirijan sus inversiones de forma eficiente, por lo que incluso recomendaríamos al Instituto que evalúe, en su oportunidad, la incorporación de este servicio como obligación simétrica, a efectos de mejorar los mecanismos de compartición de infraestructura en México.

El Instituto debe valorar que, ya sea mediante la obligación de Usuario Visitante, ya sea mediante esta nueva obligación de compartición de infraestructura activa mediante el estándar MOCN, o ambas en nuestra opinión, para que los competidores del AEPT se puedan mantener en el mercado de manera sostenible compitiendo con el AEPT en un terreno nivelado, ayudar a cerrar la brecha en el acceso, mejorar los precios a los usuarios y, en general, permitir un nivel de competencia sano que ayude a mejorar el bienestar de los consumidores, es fundamental que el Instituto intervenga de manera rigurosa con unas obligaciones efectivas a ambos servicios mayoristas a unas tarifas razonables que permitan la replicabilidad.

5.3. Interconexión

En línea con lo expresado en el capítulo previo, solicitamos que el Instituto establezca un nivel de asimetría adecuado a las mayores ventajas que tiene el AEPT derivadas de sus economías de escala y alcance, a efectos de que la política regulatoria tarifaria de interconexión sea una herramienta para equilibrar la situación de desventaja competitiva de los operadores alternativos.

Para ello, solicitamos que el Instituto mantenga únicamente uno de los modelos de costos, el del AEPT, y la tarifa de terminación móvil de los operadores no preponderantes sea fijada en un valor constante a sumar sobre la tarifa obtenida por el modelo para el AEPT. De esta manera, la asimetría permanecerá en unos niveles adecuados a las graves fallas competitivas, mayores economías de escala del AEP, y mucho mayor balance neto favorable de interconexión.

Como hemos comentado en numerosas ocasiones en nuestras respuestas a las consultas públicas de condiciones mínimas de interconexión, resulta en una contradicción mantener dos modelos de costos con enfoque LRIC puro, uno para un dominante y otro para los alternativos, cuando estos modelos y enfoque están pensados para mercados disputables (competitivos). De hecho, la tendencia natural de estos modelos bajo un enfoque LRIC puro sería arrojar mayores tarifas cuanto mayor es la cuota de participación del operador modelado, como el propio Instituto bien conoce y manifestó en el pasado.

En atención a lo previamente expuesto, solicitamos a ese Instituto, en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 131 de la LFTyR, mantenga una política que, en la medida de lo posible, trate de aproximar los niveles de asimetría en las tarifas de interconexión a los previamente existentes” o al menos mantenga el nivel actual de asimetría. Asimismo, como es de conocimiento, tanto la LFTyR y la Constitución señalan que la asimetría en las tarifas de interconexión deberá mantenerse mientras el AEPT mantenga la condición de preponderante en el sector telecomunicaciones.

En ese sentido, en cumplimiento de sus obligaciones legales y constitucionales, el Instituto debe establecer una política regulatoria tarifaria que equilibre las desventajas competitivas de los operadores de menor escala, toda vez que, en el escenario actual, la continua reducción de la asimetría ha ido haciendo justo lo contrario a reequilibrar la situación competitiva, reforzando las asimetrías existentes en el mercado, propias de las ventajas inherentes del AEPT.

5.4. Replicabilidad Económica Móvil

Desde Telefónica proponemos:

- El establecimiento de una prueba de replicabilidad económica ex ante oferta por oferta vinculada al proceso de aprobación de los planes y tarifas del AEPT, incluyendo todos los elementos de la oferta, como servicios adicionales (plataformas digitales) o terminales móviles y considerando las promociones y descuentos (incluidos los de terminales) que disfrutarán los clientes, por ejemplo, a través de los plazos de permanencia establecidos por el AEPT. Dicho análisis debe ser realizado oferta por oferta con una perspectiva de cliente, analizando ingresos y gastos que se incurrirán en la vida media de permanencia del cliente, que puede quedar establecida en los plazos forzosos que condicional el otorgamiento de esos descuentos.
- En línea con lo dispuesto en el artículo 267 de la LFTyR, el Instituto cuenta con la potestad de incluir esta modificación en la nueva medida asimétrica, especialmente una vez demostrada la falta de efectividad del conjunto de obligaciones actuales relacionadas con la replicabilidad económica. El AEPT presenta un total de 1687 ofertas móviles a diciembre de 2021, como hemos visto anteriormente, que en su mayoría son pequeñas variaciones (descuentos) de un conjunto reducido de ofertas principales, por dicha supervisión es perfectamente factible, tal como han hecho otros reguladores en su oportunidad.
- El servicio de Usuario Visitante debe quedar incluido en la prueba de replicabilidad, así como cualquier otro servicio mayorista asimétrico de acceso del AEPT como, por ejemplo, el del servicio de MOCN previamente indicado. Al respecto, la LFTyR señala que todos los servicios de acceso regulados se encuentran sujetos a la obligación de replicabilidad económica y técnica, por lo que carece de lógica que un servicio mayorista regulado de forma asimétrica no esté incorporado dentro de la obligación, dejando así un vacío regulatorio que es aprovechado por el AEPT. Además, en la experiencia internacional, todos los servicios mayoristas regulados son considerados dentro de la prueba replicabilidad. Esta inclusión en las medidas asimétricas permitirá reducir uno de los principales obstáculos para el uso efectivo del servicio de Usuario Visitante, que es el de la evidente falta de replicabilidad económica en las zonas de cobertura de este servicio.
- Adicionalmente, considerando el nivel de dinamismo del mercado móvil, es de vital importancia que el servicio de Usuario Visitante esté incluido en la prueba de replicabilidad para que sus precios mayoristas reflejen de la manera más cercana los costos internos de los que disfruta el AEPT; ello sin perjuicio de la necesidad de contar con un modelo de costos anualmente actualizado.
- El Instituto debe activar mecanismos de cumplimiento regulatorio para verificar el efectivo cumplimiento de esta obligación y, de ser el caso, sancionar al AEPT por el continuo incumplimiento de la replicabilidad económica. Ello, sin perjuicio de la posibilidad de evaluar

algún tipo de medida de resarcimiento para los operadores que resultasen eventualmente afectados.

- La inclusión en la actualización de la metodología recientemente realizada por el Instituto en agosto 2022 referida a la prohibición de comercializar las ofertas que no son replicables hasta el siguiente periodo, resulta en exceso laxa para la gravedad de lo que viene ocurriendo en el mercado y probablemente no desincentivará que el AEPT reincida en esta conducta.
- Por otro lado, se estaría incumpliendo en la actualidad con la replicabilidad económica de ciertos servicios. Concretamente con el servicio de Internet fijo inalámbrico a través de la red 4G de Telcel. O bien por una falta de concreción en las obligaciones que el AEP aprovecha para eludirla, o bien por una falta de una supervisión estricta por parte del Instituto, el hecho es que las ofertas de “Internet para el Hogar” del AEP no pueden ser replicadas económicamente para los usos típicos de un servicio de estas características. Solicitamos al Instituto que en la revisión de las medidas se incluya expresamente este tipo de servicios y que se establezcan unas tarifas diferenciadas que permitan la replicabilidad económica.
- La prueba de replicabilidad económica se centra exclusivamente en los servicios y ofertas estandarizados de gran público del AEPT. No obstante, hemos resaltado que también para las ofertas para grandes empresas y organismos gubernamentales existe una falta de replicabilidad económica (y técnica) y los CS no pueden competir con los precios que ofrece el AEPT utilizando su oferta mayorista regulada.

Si bien entendemos que las ofertas para grandes empresas y organismos gubernamentales parten del diseño y necesidades propias que establecen este tipo de usuarios, ello no debería ser impedimento para que el Instituto, de oficio, revisara las condiciones de competencia para los procesos de compra de mayor valor, como se hace en otros países. Por ejemplo, en España se analizan todas las ofertas para grandes empresas u organismos gubernamentales del operador con PSM que sobrepasan los 100,000€¹⁷⁴, y/o aquellas en donde los CS estén denunciando una falta manifiesta de replicabilidad económica.

Por tanto, solicitamos al Instituto que realice una función de monitoreo de aquellas ofertas de organismos gubernamentales que superen determinados umbrales (pueden ser licitaciones de alta cuantía) y que este análisis se lleve a cabo desde el momento en que las entidades

174

CNMC 2016: ANME/D TSA/2154/14/MERCADOS 3a 3b 4.

“ANEXO 6: OBLIGACIONES EN MATERIA DE REPLICABILIDAD ECONÓMICA: [...]”

b) *Obligaciones relativas a las ofertas minoristas dirigidas al segmento empresarial (A estos efectos, las ofertas dirigidas a las Administraciones Públicas se consideran ofertas dirigidas al segmento empresarial).*

[...] deberá informar semestralmente a la CNMC, como máximo un mes después de la finalización de cada semestre, de todos los proyectos firmados que tengan un importe anual, atendiendo a todos los conceptos incluidos en el mismo, superior a 100.000 Euros (IVA no incluido) y que hayan sido suscritos durante el semestre anterior.

En previsión de que estos proyectos puedan formalizarse mediante la firma de uno o más contratos, en la citada comunicación, [...] deberá aportar la siguiente información relativa al/a los contrato(s) correspondiente(s) a cada proyecto: (i) nombre de la empresa (o Administración pública contratante) y número de identificación fiscal; (ii) importe total del contrato y duración del mismo, indicando si existe la posibilidad de prorrogar el contrato y el periodo de dicha prórroga; (iii) existencia de penalizaciones por la resolución unilateral de contrato con anterioridad a la finalización del mismo; (iv) descripción de la oferta, atendiendo en particular a las especificaciones técnicas y económicas de los servicios de comunicaciones electrónicas que forman parte de la misma; (v) indicación del número de sedes a conectar; e (vi) indicación de los servicios mayoristas a partir de los cuales puede asegurarse la replicabilidad técnica y económica de las ofertas comunicadas.

En relación con el resto de ofertas dirigidas al segmento empresarial, la CNMC podrá requerir en todo momento de [...], en el marco de su facultad de supervisión de los mercados sometidos a regulación ex ante, la comunicación de la información que resulte necesaria para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que en materia de replicabilidad técnica y económica este operador tiene contraídas” (énfasis añadido)

contratantes elaboren sus estudios de mercado o publiquen los pliegos de bases, a efectos de evitar posteriores afectaciones a la libre concurrencia de los postores. Sin perjuicio de lo previamente expuesto, consideramos que, en el marco de sus funciones de abogacía a la competencia, el Instituto puede asumir un rol proactivo desde distintos frentes: (i) capacitando y supervisando a las entidades contratantes al momento de realizar sus estudios de mercado y en el diseño de requisitos técnicos que puedan fomentar la libre concurrencia; (ii) proponiendo cambios normativos en la legislación de contrataciones o modificaciones no legislativas al sistema de contratación; y/o, (iii) midiendo el impacto de sus informes de competencia, ya que en el presente caso, las entidades contratantes no vienen observando ninguna de las “recomendaciones” realizadas.

Finalmente, consideramos que la implementación de estos cambios puede tener un gran impacto en la efectividad de la medida de replicabilidad a efectos de controlar las prácticas de retención y captación anticompetitivas realizadas por el AEPT que vienen distorsionando el mercado móvil.

5.5. Usuarios finales: Desbloqueo de equipos terminales y separación de contratos

Sobre el desbloqueo de equipos terminales

Se propone al Instituto la modificación de la fracción II del segundo párrafo de la medida Cuadragésima Novena, a efecto de precisar la obligación a cargo del AEPT. Para tal efecto, el Instituto, en el marco de la LFTyR, debe considerar en línea con la experiencia internacional analizada, disponer que el AEPT cuente con un esquema de entrega de equipos desbloqueados sin importar el esquema de contratación (prepagado o pospagado), esto es que, al momento de ofrecer equipos terminales asociados a contratos de servicio, proporcione el código de desbloqueo del equipo o realice el procedimiento de desbloqueo al momento de su adquisición. En este supuesto, el Instituto deberá modificar el segundo párrafo de la medida Quincuagésima Primera Bis, considerando que el contrato de compraventa del equipo terminal deberá contemplar la obligación del AEPT de proporcionar el equipo desbloqueado.

Sobre la separación de contratos de servicios de telecomunicaciones y de compraventa de equipo terminal móvil

Desde Telefónica proponemos la inclusión de una medida que tenga por objeto prohibir que el AEPT condicione la permanencia y la decisión de portarse del usuario a través del ofrecimiento de descuentos, promociones y/o beneficios en la venta de equipos terminales. Para ello, el Instituto debe considerar prohibir que este agente económico despliegue descuentos, promociones y/o beneficios cruzados entre la venta de sus equipos terminales y la comercialización de sus servicios que generen efectos de desplazamiento en el mercado pospagado.

Con esta medida asimétrica se obliga al AEPT a adoptar alguna de las siguientes dos líneas de acción. La primera de ellas es continuar otorgando descuentos, promociones y/o beneficios sobre el equipo terminal, con lo cual se transparenta las condiciones de financiamiento de ambos contratos, además de generar competencia en el mercado de venta de equipos terminales, situación que, eventualmente, incentivará la competencia en servicios móviles en el segmento pospagado.

En efecto, si la medida de separación de contratos se torna realmente efectiva y simultáneamente se obliga al AEPT a entregar desbloqueados los terminales, se reducen significativamente los incentivos

del preponderante para continuar con su estrategia de subsidios en los equipos, ya que esta estrategia podría resultar en pérdidas netas.

Esta primera línea de acción implica que el precio de venta del equipo terminal del preponderante convergería a su costo de adquisición. Este efecto es benéfico para la industria porque permite fortalecer la competencia en el segmento móvil, ya que permite a los operadores concentrarse en competir en su nicho comercial natural: la prestación de servicios de telecomunicaciones. Por el lado de la demanda, los suscriptores se benefician de la instrumentación de la medida propuesta al demandar servicios de una industria con competencia vigorosa en la prestación de servicios.

La segunda línea de acción que podría adoptar el AEPT es continuar otorgando subsidios sobre el equipo terminal, pero plenamente consciente de que esos subsidios no necesariamente serán recuperados. En este caso, los suscriptores se benefician de este comportamiento porque obtienen equipos terminales a precios más bajos, lo que incrementa el excedente del consumidor promedio en la industria. Por el lado de la oferta, la industria se beneficia como un todo porque el incremento en el excedente del consumidor promedio incrementa el ingreso disponible que puede ser usado para el consumo de una mayor cantidad de servicios, esto es particularmente cierto si la medida de separación de contratos se torna realmente efectiva y simultáneamente se elimina el plazo mínimo de 6 meses necesario para el desbloqueo de terminales en pospago.

Sin perjuicio de ello, y en línea con lo expresado por el Instituto en la Segunda Resolución Bienal, se propone una medida para la prohibición del establecimiento de cláusulas de permanencia mínima o plazos forzosos en los contratos de servicios con el fin de prevenir de manera ex ante el establecimiento de subsidios cruzados anticompetitivos, más aún considerando que los descuentos sobre equipos no son autorizados por el Instituto, pues éste se enfoca en los descuentos sobre servicios. Asimismo, esta medida tendrá un claro efecto en términos de portabilidad móvil, pues los costos de cambio de los usuarios se verán reducidos y su decisión de portarse hacia otro operador no se verá condicionada a la permanencia del AEPT o al cumplimiento del plazo forzoso establecido en el contrato de servicios.

Adicionalmente, la medida de prohibición de establecimiento de cláusulas de permanencia mínima o plazos forzosos en los contratos de servicios procurará no sólo incentivar el proceso de portabilidad móvil, sino que además garantizará el derecho de los usuarios de modificar su plan, terminar el contrato de servicios o portar el número de su línea hacia otro operador, en cualquier momento y sin ninguna condición adicional.

A propósito de esta medida, recordemos en línea de lo examinado en la sección precedente, que las cláusulas de permanencia son utilizadas por el AEPT para encubrir o facilitar la realización de subsidios cruzados a nivel de ofertas empaquetadas, condicionando la decisión del usuario de cambiarse de operador a través de la imposición de costos adicionales de salida.

En última instancia lo que se busca con estas medidas es lograr una verdadera separación contractual, que sea lo suficientemente efectiva para incidir de manera favorable en la dinámica competitiva que presenta el mercado móvil, particularmente el segmento de pospago, y disminuir las barreras de salida que enfrentan los usuarios para cambiar de proveedor, más allá de la mera formalidad que guarda hoy la medida vigente, cuyo único impacto se presentaría, eventualmente, sobre la claridad o transparencia en la facturación del AEPT a sus usuarios.

En definitiva, se trata de procurar una desvinculación real entre el contrato de venta de equipo y el de servicios a efectos de conseguir dos objetivos conjuntos: (i) la reducción de los costos de cambio de los usuarios para propiciar la portabilidad en el segmento pospago y; (ii) evitar ex ante la realización

de prácticas de subsidios cruzados con efectos de desplazamiento de la competencia en el segmento pospago móvil.

Por otro lado, como hemos desarrollado anteriormente, i) dadas las evidencias mostradas de los fuertes subsidios y descuentos otorgados al terminal vinculados a una determinada permanencia y condiciones de pronto pago, ii) que la medida de separación del contrato y el servicio no ha tenido ningún efecto apreciable en las dinámicas del mercado, iii) que se necesitan medidas sencillas de implementar y que no dependan de la interpretación del AEPT, dado el historial de incumplimientos o falta de efectividad de las medidas establecidas hasta la fecha y iv) que el AEPT, en virtud de su preponderancia, es el único agente que puede llevar a cabo esta práctica de fuertes descuentos para la retención de sus clientes y la captación de los clientes de la competencia, sin afectación a su cuenta de resultados, de hecho consecuencia y fruto de ella, y en detrimento de la competencia en el mercado, se propone:

Como mejor solución para este grave problema competitivo, se pide al Instituto la eliminación para el AEPT de los plazos forzosos de permanencia para clientes pospago asociados a las ofertas que conjuntamente comercializan el servicio y el terminal con pago aplazado. Es decir, los clientes del AEPT no podrán quedar vinculados a ninguna permanencia ni las bonificaciones en el terminal estar asociadas a ningún tiempo de permanencia o contratación del servicio de telecomunicaciones. Desde Telefónica creemos que es la medida que en términos costo-efectivos mejor puede resolver el problema existente de fuerte apalancamiento presuntamente anticompetitivo del AEPT entre el terminal y el servicio y que con mayor facilidad puede ser implementada de manera efectiva, sin posibilidades de interpretación y elusión por parte del AEPT y fácilmente verificable tanto por el Instituto como por el resto de la industria.

Se tiene también la evidencia de la experiencia internacional al respecto concretamente en Colombia se adoptó una medida de prohibición de plazos forzosos para reducir los costos de cambio de los clientes y en general, como medida para la mejora competitiva en el sector.

Sin perjuicio de lo previamente expuesto, es importante enfatizar que estas medidas no excluyen la posibilidad de que el AEPT: (a) pueda ofrecer esquemas de financiamiento para la adquisición de sus equipos terminales y/o (b) otorgue descuentos, promociones y/o beneficios vinculados al comportamiento del suscriptor en su contrato de equipo terminal.

En efecto, lo que estas medidas prohíben es de un lado, el establecimiento de descuentos o promociones que puedan encubrir prácticas de subsidios cruzados con efectos anticompetitivos a nivel de empaquetamiento - que no sean detectadas por el Instituto - y de otro lado, la prohibición de sujetar la decisión de permanencia del usuario a través del establecimiento de plazos forzosos en los contratos de servicio. Dichas medidas derivarán en que el AEPT no se encuentre en posición de ofrecer descuentos, promociones y/o beneficios anticompetitivos sobre los equipos terminales que condicionen el comportamiento del suscriptor en el segmento de servicios, derivando en que las condiciones contractuales de ambos contratos sean transparentes, se genere un entorno competitivo saludable y se fomente la competencia a nivel de servicios en beneficio del usuario.

5.6. Replicabilidad técnica

En línea con lo expresado en el capítulo previo, resulta necesario que la replicabilidad técnica se encuentre vinculada al proceso de aprobación de los planes y tarifas del AEPT, para lo cual el Instituto debe llevar a cabo un análisis riguroso que asegure que la replicabilidad técnica de los servicios mayoristas, en cumplimiento de lo estipulado por el artículo 267 de la LFTyR y que no dependa, como hasta ahora, de una autoevaluación del propio AEPT.

En esta línea, y visto el amplio historial de incumplimientos, además de una revisión propia rigurosa de cada oferta antes de su lanzamiento, el Instituto debe atender de oficio cualquier advertencia realizada por los CS al momento de informarle acerca de falta de replicabilidad de las ofertas minoristas del AEPT derivadas de las condiciones técnicas de sus servicios mayoristas. Para ello, como se ha mencionado previamente, el Instituto debe poner a disposición canales de comunicación efectivos con los CS, pues precisamente, por su propia condición de usuarios mayoristas de los servicios del AEPT, son los que se encuentran en mejor condición de detectar de forma temprana cualquier limitación existente en sus ofertas comerciales.

Luego de que esta situación sea informada al Instituto, éste debe ordenar la suspensión de la comercialización de la oferta minorista de forma preventiva ante estos indicios de falta de replicabilidad y llevar a cabo su propio análisis con rigor. Así, la oferta debería mantenerse suspendida en tanto no se actualice la oferta de referencia ni las condiciones técnicas de los servicios mayoristas necesarias para replicar el nuevo servicio por parte de los CS.

Finalmente, si el Instituto confirma esta falta de replicabilidad técnica a posteriori, debe activar los mecanismos disuasivos y represivos respectivos en el marco de su potestad sancionadora para que el AEPT no reincida en la comisión de dichas prácticas ilícitas.

5.7. Contrataciones públicas de servicios telecomunicaciones

Como ya hemos observado, el mercado de compras públicas de telecomunicaciones al sector público comparte la misma condición estructural y distorsiones que dieron origen a la regulación de preponderancia en materia de telecomunicaciones, es decir, una excesiva concentración. Esta elevada concentración en el segmento de contrataciones gubernamentales ha negado el acceso equitativo a un canal de venta importante, generando el desplazamiento de otros agentes económicos que, en condiciones de competencia, podrían estar proveyendo bienes y servicios de telecomunicaciones a entes públicos. Además, y como lo acredita la evidencia empírica mostrada anteriormente, ha generado ventajas indebidas a favor de uno de los participantes en el mercado: el AEPT.

En vista de lo anterior, desde Telefónica solicitamos al Instituto la imposición de regulación que tenga por objeto reducir las barreras a la entrada al mercado de proveeduría de bienes y servicios de telecomunicaciones al sector público, así como prevenir condiciones y conductas por parte del AEPT que tengan por objeto reducir las condiciones de competencia y de acceso a este mercado.

En ese sentido, se propone al IFT el establecimiento de las siguientes 5 medidas asimétricas en los términos que se describen a continuación.

Medida 1. Replicabilidad Técnica y Económica de las Ofertas del AEPT a entidades públicas federales.

El AEPT no podrá suscribir contratos de proveeduría pública federal cuyos bienes y/o servicios provistos no sean replicables técnica y/o económicamente por otros prestadores a través del uso de los servicios de las ofertas mayoristas reguladas del AEPT.

A fin de verificar el cumplimiento de esta obligación, el preponderante deberá proporcionar al Instituto, durante los primeros 15 días hábiles posteriores a la conclusión de cada trimestre del año, un reporte técnico conteniendo, para cada uno de los contratos de proveeduría pública suscritos durante el trimestre que se reporta, lo siguiente: i) Copia simple del contrato suscrito con todos sus anexos; ii) valor económico total (IVA desagregado); iii) vigencia; iv) entidad o entidades públicas adquirientes; v) descripción técnica detallada de los bienes y/o servicios provistos materia del contrato; vi) análisis de replicabilidad de la oferta de proveeduría pública materia del contrato que permita acreditar su replicabilidad técnica por terceros, y vii) análisis de replicabilidad de la oferta de proveeduría pública materia del contrato que permita acreditar su replicabilidad económica por terceros.

El Instituto revisará el análisis de replicabilidad técnica y económica presentados en el marco de la presente obligación a fin de determinar su validez. En caso de que se identifiquen ofertas de proveeduría pública suscritas que no puedan ser replicadas —ya sea técnica y/o económicamente— procederá a imponer las sanciones que correspondan.

Medida 2. Información de Proveeduría Pública.

Durante los primeros 15 días hábiles posteriores a la conclusión de cada año, el AEPT deberá reportar al Instituto, cada uno de los contratos de proveeduría pública a nivel federal que haya celebrado durante el año inmediato anterior, con independencia de su monto y mecanismo de adjudicación.

La información provista al Instituto deberá incluir, por cada contrato suscrito, lo siguiente:

- 1) Copia simple del contrato suscrito con todos sus anexos;
- 2) Valor económico total (IVA desagregado);
- 3) Descripción técnica detallada de los bienes y/o servicios provistos;
- 4) Vigencia, indicando si existe posibilidad de prorrogar su vigencia y, en su caso, por cuánto tiempo y por cuántas veces;
- 5) Existencia de penalizaciones y su monto, en caso de conclusión anticipada del mismo;
- 6) Entidad pública o entidades públicas adquirientes con su(s) respectivo(s) Registro(s) Federal de Contribuyentes y,
- 7) Mecanismo de adjudicación.

Medida 3. Vigencia de Contratos en Proveeduría Pública.

En la práctica, la asignación de contratos de proveeduría pública por periodos de tiempo largos genera significativas barreras a la entrada y, por tanto, agudiza el proceso de monopolización del mercado. Este problema ha sido identificado claramente por diversas autoridades de competencia económica en el mundo.

“La determinación de la vigencia óptima de un contrato es crucial para asegurar un nivel adecuado de competencia en compras públicas [...] Periodos de contratación excesivos generan barreras a la entrada para los nuevos proveedores durante el periodo de vigencia del contrato. Por otra parte, una vigencia

*muy corta del contrato puede afectar el retorno sobre el capital que se requiere para proveer el servicio, lo que puede desincentivar a los proveedores a llevar a cabo ofertas; este hecho puede proporcionar una ventaja competitiva a las empresas incumbentes que no tienen que llevar a cabo tales inversiones. A fin de reducir estos riesgos, la duración del contrato tiene que estar basado en parámetros objetivos directamente relacionados con el tiempo que toma recuperar las inversiones necesarias para proveer los servicios del contrato y, por tanto, no debe tener periodos de vigencia excesivos”.*¹⁷⁵

En este sentido, se propone al IFT establecer una medida de regulación asimétrica para efecto de que los contratos de proveeduría pública federal de cualquier servicio o bien de telecomunicaciones, ya sea que éstos se provean de manera individual o como parte de una canasta integrada por cualquiera de sus combinaciones, que suscriba el AEPT deberán observar, en todos los casos, un plazo máximo de contratación de 10 meses.

En ningún caso los contratos de proveeduría pública federal que celebre el preponderante deberán contener cláusulas de ampliación de la vigencia del contrato inicial y/o cláusulas para la renovación automática de éstos.

El establecimiento de plazos máximos para la proveeduría pública de bienes y servicios también reduce los efectos perniciosos derivados de la plurianualidad de los contratos. La razón es que los plazos máximos de contratación obligarían al AEPT a no suscribir contratos cuya plurianualidad supere los plazos máximos establecidos en esta medida. Esta restricción permite liberar demanda de los contratantes públicos, misma que podría ser absorbida por otros proveedores de la industria.

Medida 4. Tope al Valor de la Proveeduría Pública.

Cuando el Agente Económico Preponderante observe una participación igual o mayor al 50% en la proveeduría pública de bienes y servicios de telecomunicaciones a nivel federal en el año inmediato anterior, $VAAC_{t-1}$, éste no podrá celebrar contratos de proveeduría pública federal en el año corriente, $VAAC_t$, cuyo valor anual acumulado sea superior a:

$$VAAC_t \leq \left[\frac{VAAC_{t-1}}{FAC_t} \right]$$

donde:

$VAAC_{t-1}$: Valor Anual Acumulado de Contratación Pública Federal en el año inmediato anterior;

$VAAC_t$: Valor Anual Acumulado de Contratación Pública Federal en el año corriente.

FAC_t : Factor de Ajuste de Compras Públicas en el año corriente, donde $1 \leq FAC_t \leq 2$

El Instituto revisará y determinará el valor del Factor de Ajuste de Compras Públicas, FAC_t , de manera anual.

Cuando el Agente Económico Preponderante observe una participación menor al 50% en la proveeduría pública de bienes y servicios de telecomunicaciones a nivel federal en un año, el Instituto establecerá automáticamente un $FAC_t = 1$ para el siguiente año, parámetro que permanecerá fijo en ese nivel en tanto el AEPT no supere nuevamente el 50% de participación en la proveeduría pública federal.

¹⁷⁵ Competition Commission of South Africa (2022) “A Guide on Promoting Competition in Public Procurement”, 15 March, 2022.

Describimos la mecánica y operación de esta medida en el **Anexo 1**.

Medida 5. Cesión de Contratos.

La última medida que se propone es la instrumentación de un esquema de cesión de contratos de proveeduría pública de servicios de telecomunicaciones a nivel federal del AEPT a otros participantes del mercado. El objetivo de este esquema es incentivar la competencia en la proveeduría pública de servicios de telecomunicaciones, así como fomentar la entrada de nuevos proveedores a este mercado, usando un programa de cesión de contratos parecido al instrumentado en nuestro país en el contexto de la reforma energética¹⁷⁶. En particular, la medida propuesta es la siguiente:

El Agente Económico Preponderante en el sector de telecomunicaciones cederá el 25% del valor de los contratos de proveeduría de servicios de telecomunicaciones que tiene suscritos actualmente con el sector público a nivel federal dentro de un plazo no mayor a un año. Para ello, el Instituto seleccionará, de manera aleatoria, el conjunto de contratos que podrán ser cedidos en el marco de la presente obligación.

Los contratos sujetos a cesión serán ofrecidos a proveedores potenciales de los servicios especificados en cada contrato, los cuales harán ofertas para su adjudicación. El Instituto determinará la cesión de los contratos de acuerdo con dos principios: los mejores términos y condiciones para la cesión del contrato y la búsqueda de la máxima desconcentración del mercado de proveeduría pública.

Los contratos sujetos a cesión que, por alguna razón no hayan podido ser cedidos, podrán permanecer bajo la provisión del AEPT.

Se considera que los contratos que se encuentren sujetos al esquema de cesión deberán ser contratos suscritos para la prestación fundamentalmente de servicios de telecomunicaciones. Esto es, deberán ser contratos donde el despliegue de infraestructura sea inexistente o de poca relevancia.

Es importante que, durante la instrumentación de esta medida, los contratantes públicos preserven su derecho de libertad contractual; por lo que se considera necesario que cualquier contrato cedido tenga la conformidad de “cambio de proveedor” del contratante público.

Esta medida también requiere, de manera previa a su instrumentación, que en los contratos vigentes del preponderante se establezca una cláusula de terminación anticipada sin penalización, detonada por algún requerimiento o disposición regulatoria. Así, en aquellos contratos sujetos a cesión, se podrá ejecutar esta cláusula de terminación anticipada sin penalización.

Finalmente, se considera que el esquema de cesión de contratos puede considerarse como una medida complementaria a la instrumentación del tope en la proveeduría pública del AEPT, toda vez que permite acelerar el proceso de desconcentración que se busca instrumentar en este mercado.

¹⁷⁶ En el marco de la reforma energética de 2013, se diseñaron e instrumentaron un conjunto de medidas de regulación asimétrica para Petróleos Mexicanos. Una de estas medidas consistió en la instrumentación de un Programa de Cesión de los Contratos de Pemex asociados a la comercialización de gas natural. Esta medida de regulación asimétrica previó una cesión de hasta el 70% del volumen de comercialización de este insumo en el mercado nacional. Es importante observar que una de las principales motivaciones de esta medida específica fue sujetar a Pemex a: “...regulación asimétrica con objeto de limitar el[su] poder dominante..., en tanto se logra una mayor participación de agentes económicos que propicien el desarrollo eficiente y competitivo de los mercados”. Ver: “Resolución por la que la Comisión Reguladora de Energía determina las características del procedimiento para la implementación del Programa de Cesión de Contratos como parte de la regulación asimétrica a que hace referencia la Resolución RES/997/2015” en el Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 2017. Asimismo, ver: “Acuerdo por el que la Comisión Reguladora de Energía determina las características de las Fases II y III del Programa establecido en las resoluciones RES/997/2015 y RES/048/2017” en el Diario Oficial de la Federación del 21 de septiembre de 2018.

5.8. Enlaces Dedicados

De acuerdo con lo expuesto previamente, el uso del servicio regulado de Enlaces Dedicados sigue siendo limitado por las barreras que interpone el AEPT para su uso efectivo.

Uno de los principales problemas se presenta a raíz de los Proyectos Especiales, en tanto las medidas incorporadas por el Instituto fueron ambiguas y, a la fecha, siguen sin estar plenamente incorporadas, lo cual le da margen al AEPT para continuar aprovechando de estos vacíos legales para encubrir negativas o incrementar los costos de sus competidores.

En efecto, la mayoría de las solicitudes de Enlaces Dedicados llevan aparejado un proyecto especial, siendo que el AEPT no se auto imputa los proyectos especiales en su operación minorista. Así, si bien el Instituto es consciente de esta problemática, desarrolló una serie de medidas que apenas están reflejadas en las Ofertas de Referencia y que recién han sido incorporadas en los nuevos Indicadores de Desempeño de manera limitada.

En línea con nuestra propuesta del 2019, resulta necesario que el Instituto lleve a cabo una demarcación por zonas. El AEPT no debería poder imputar ningún proyecto especial en las zonas de cobertura de Enlaces Dedicados (llamémoslas zonas A), donde tiene cercanos (un radio de 2 a 3 kilómetros) Enlaces minoristas a sus clientes, con independencia de la distancia a la central. Ello además dará certeza a los CS antes de solicitar el Enlace, pues a través del SEG podrán saber si una zona entra dentro de la demarcación de área con cobertura de Enlaces Dedicados y, por lo tanto, no podrá imputarse un proyecto especial.

Para aquellas otras zonas (llamémoslas zonas B), también conocidas a priori mediante mapas de cobertura, donde la situación anterior no ocurra, podrán existir proyectos especiales pero tendrán que estar perfectamente desglosados en elementos unitarios referidos a otras ofertas de referencia (costo por kilómetro del ducto, costo de la fibra por kilómetro, etc.) y no podrá incluirse ningún elemento ni costo de la central, pues estos ya están considerados en los modelos de costos que calculan la tarifa que recupera los costos teniendo en cuenta la demanda prospectiva.

Adicionalmente, en el SEG deben existir mapas de cobertura para estas dos zonas, zona A y zona B, que sin ninguna ambigüedad permita a un CS, antes de solicitar un Enlace Dedicado, saber si las puntas del Enlace caen en una u otra zona y así tener la certeza a priori de sí existirá o no un proyecto especial. Estas zonas no son estáticas, pues el AEPT puede estar desplegando red y enlaces dedicados a su operación o a otros CS que lo hayan ido solicitando, por lo que la zona A podrá aumentar de extensión (zonas B pasan a ser zonas A) y el AEPT tendrá la obligación de actualizar dichos mapas de cobertura por zonas.

El Instituto deberá de vigilar especialmente el trato no discriminatorio mediante los nuevos ICD, pero no sólo vigilando la proporción de los proyectos especiales de los CS frente al AEPT, algo que sí se ha incluido, sino también añadiendo el importe promedio de los proyectos especiales en estas demarcaciones y comparándolos con los que el AEPT se auto imputa (algo que los nuevos ICD no han incorporado).

Finalmente, la prueba de replicabilidad económica debe de incluir el costo de los proyectos especiales, pues este es el principal elemento que distorsiona el verdadero costo del Enlace Dedicado y la prueba actual no lo está teniendo en cuenta. Dicha situación deriva en que, de manera irreal, los resultados de las pruebas para los Enlaces Dedicados estén arrojando siempre resultados positivos.

6. Conclusiones

Consideramos fundamental que el Instituto analice e incorpore las propuestas anteriormente expuestas, que se resumen en la siguiente tabla:

Tema	Propuesta
Usuario Visitante	<ul style="list-style-type: none">• Modificar la temporalidad de la obligación para la prestación del servicio, en tanto el agente económico mantenga su condición de preponderante• Permitir apertura de servicios con el máximo nivel de desagregación, es decir, a nivel de radiobase• Incluir este servicio en la prueba de replicabilidad económica para garantizar que tarifas son replicables• Determinar tarifas a partir de modelo de costos actualizado anualmente
Replicabilidad económica	<ul style="list-style-type: none">• Modificar metodología para implementar prueba que considere análisis ex ante oferta por oferta, incluyendo además del servicio de OMV, el de Usuario Visitante, terminales móviles, promociones, subsidios (incluidos los de los terminales) y descuentos• Revisar ofertas a grandes empresas y gubernamentales previo a la celebración de los contratos respectivos• Vincular de forma efectiva al proceso de aprobación de los planes y tarifas del AEPT
Compartición de Infraestructura Activa	<ul style="list-style-type: none">• Incluir MOCN como nuevo estándar técnico de compartición de infraestructura activa• Determinar tarifas orientadas a costos, considerando los distintos puntos de entrega en la jerarquía de la red e incluir dentro de la prueba de replicabilidad económica
Interconexión	<ul style="list-style-type: none">• Mantener una asimetría para los operadores móviles no preponderantes con la tarifa del AEPT, que sea, al menos, del nivel actual

Tema	Propuesta
Medidas referentes a los usuarios finales	<ul style="list-style-type: none"> • Obligar al AEPT de entregar los equipos terminales móviles desbloqueados al momento de su adquisición • Garantizar la separación efectiva de los contratos entre servicio y terminal a través de la prohibición al AEPT de sujetar o condicionar los descuentos, promociones y/o bonificaciones que otorgue sobre el equipo terminal al cumplimiento de objetivos o metas en el consumo de servicios de telecomunicaciones • Eliminar los plazos de permanencia establecidos en los contratos de servicios del AEPT para, juntamente con la medida previa, garantizar el derecho a la libre elección del usuario y prohibir el condicionamiento de la contratación hacia los servicios del AEPT
Replicabilidad Técnica	<ul style="list-style-type: none"> • Vincular de forma efectiva al proceso de aprobación de los planes y tarifas del AEPT • Evitar autoevaluación del AEPT
Compras Públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Asegurar replicabilidad técnica y económica de los contratos • Obligar al AEPT a entregar información sobre los contratos que suscriba • Limitar la vigencia de los contratos • Fijar topes al valor de los contratos que celebre el AEPT en función de la participación de mercado que mantenga en el segmento de compras públicas • Instrumentar esquemas de cesión de contratos en favor de otros prestadores
Enlaces Dedicados	<ul style="list-style-type: none"> • Resolver de manera efectiva el problema de los proyectos especiales
Indicadores Clave de Desempeño	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporar indicadores de desempeño para cuantificar el impacto de las medidas asimétricas en los mercados de telecomunicaciones, su evolución, efectividad y cumplimiento por parte del AEPT

Tabla 5. Resumen de la propuesta de Telefónica

Desde Telefónica, consideramos que un conjunto específico y dirigido de modificaciones y/o incorporaciones a las medidas asimétricas, junto con su efectiva implementación podría tener un impacto muy positivo en términos de competencia para el mercado móvil y el sector telecomunicaciones en su conjunto.

Consideramos que el Instituto debe actuar proactivamente y asegurar la efectividad de dichas medidas a través de la adopción de mecanismos de enforcement que desincentiven las prácticas y conductas anticompetitivas. Como ya hemos señalado anteriormente, si el Instituto tiene como principal misión reducir o eliminar la figura de la preponderancia, tiene que poner todo su esfuerzo en reducir la elevada concentración en el sector y aplicar una regulación asimétrica rigurosa que tenga este objetivo como principal misión de este regulador. En el caso contrario, la preponderancia tenderá a perpetuarse.

En esta misma línea, es preciso señalar que la regulación *ex ante* en México, especialmente en el mercado móvil, no ha generado ningún impacto positivo en el mercado desde su implementación a raíz de la Reforma Constitucional. A la fecha, la regulación y su impacto en el mercado han sido un fracaso, sumado a la posición reactiva que ha tomado el Instituto para supervisar y verificar, así como de un poco uso de mecanismos de enforcement para disuadir la comisión de infracciones o reprimir conductas ilícitas a través del uso de su potestad sancionadora. Asimismo, en su faceta de agencia de competencia, no ha sido proactivo en investigar o supervisar de oficio las múltiples prácticas que vienen siendo denunciadas por los competidores del AEPT, pues en la mayoría de los casos, su accionar se ha limitado a iniciar algunos procedimientos a raíz de denuncias de particulares. Es vital cambiar el panorama regulatorio del sector.

Finalmente, sin perjuicio de lo previamente expuesto, de manera constructiva, esperamos que las propuestas presentadas por Telefónica sean consideradas y evaluadas a profundidad por el Instituto y que permitan que este se avoque las competencias que le fueran asignadas a raíz de la Reforma Constitucional, adoptando medidas lo suficientemente motivadas y justificadas para revertir la grave situación de concentración que experimenta el mercado de telecomunicaciones mexicano.



ANEXO 1

Mecánica y operación de la propuesta de medida en materia de compras públicas relativa al establecimiento de topes al valor de la proveeduría pública

Cuando el Agente Económico Preponderante observe una participación igual o mayor al 50% en la proveeduría pública de bienes y servicios de telecomunicaciones a nivel federal en el año inmediato anterior, $V AAC_{t-1}$, éste no podrá celebrar contratos de proveeduría pública federal en el año corriente, $V AAC_t$, cuyo valor anual acumulado sea superior a:

$$V AAC_t \leq \left[\frac{V AAC_{t-1}}{FAC_t} \right]$$

donde:

$V AAC_{t-1}$: Valor Anual Acumulado de Contratación Pública Federal en el año inmediato anterior;

$V AAC_t$: Valor Anual Acumulado de Contratación Pública Federal en el año corriente.

FAC_t : Factor de Ajuste de Compras Públicas en el año corriente, donde $1 \leq FAC_t \leq 2$

El Instituto revisará y determinará el valor del Factor de Ajuste de Compras Públicas, FAC_t , de manera anual.

Cuando el Agente Económico Preponderante observe una participación menor al 50% en la proveeduría pública de bienes y servicios de telecomunicaciones a nivel federal en un año, el Instituto establecerá automáticamente un $FAC_t = 1$ para el siguiente año, parámetro que permanecerá fijo en ese nivel en tanto el AEPT no supere nuevamente el 50% de participación en la proveeduría pública federal.

Escenario 1. Las compras públicas a nivel federal son razonablemente estables a través del tiempo.

En este caso, la adopción de un $FAC = 1.2$ implica imponer al AEPT una reducción anual de 20% en el valor nominal de sus ventas al sector público, respecto al periodo de referencia. Este 20% de demanda liberada por el preponderante permitiría, en principio, incrementar las ventas al sector público de sus competidores. En el siguiente ejercicio asumimos que la demanda liberada es absorbida equitativamente por el resto de los competidores —es decir, que cada competidor absorbe un 20% de la demanda liberada. En estas condiciones, la imposición del tope haría que la participación de mercado del AEPT inicie una trayectoria de reducción constante a través del tiempo hasta ubicarse por debajo del 50%.

Proveeduría Pública Federal 2022 e Impactos del Tope sobre la Proveeduría 2023/2024.
Escenario de Demanda Estable

	2022	2023	2024
América Móvil	\$ 2,055.8	\$ 1,713.2	\$ 1,427.60
Grupo Salinas	\$ 732.2	\$ 800.7	\$ 857.80
Televisa	\$ 501.6	\$ 570.1	\$ 627.20
Axtel	\$ 45.0	\$ 113.5	\$ 170.60
AT&T	\$ 1.4	\$ 69.9	\$ 127.00
TEMM	\$ -	\$ 68.5	\$ 125.60
TOTAL	\$ 3,336.0	\$ 3,336.0	\$ 3,336.0

Figura 1. Nota: cifras en millones de pesos. (Los datos de 2022 corresponden al periodo enero-septiembre de 2022) Fuente: Elaboración propia

FAC y Compras Públicas Liberadas | Escenario de Demanda Estable

	2023	2024
Factor Ajuste Compras Públicas (FAC)	1.2	1.2
Compras Liberadas (MDP)	\$ 342.6	\$ 285.5
Absorción Compras Liberadas TEMM (20%)	\$ 68.5	\$ 57.1

Figura 2. Fuente: Elaboración propia

Participaciones de Mercado Estimada | Escenario de Demanda Estable

	2022	2023	2024
América Móvil	62%	51%	43%
Grupo Salinas	22%	24%	26%
Televisa	15%	17%	19%
Axtel	1%	3%	5%
AT&T	0%	2%	4%
TEMM	0%	2%	4%
TOTAL	100%	100%	100%

Figura 3. Fuente: Elaboración propia

Escenario 2. Demanda Creciente en Compras Públicas.

Un segundo escenario ocurre cuando las compras públicas crecen anualmente. En este caso, basta con que el Instituto establezca un FAC = 1 para generar un tope absoluto nominal sobre las ventas anuales al sector público por parte del AEPT que, a pesar de ser el mismo a través de los años, genera una reducción tendencial en su participación de mercado. Las siguientes tablas ilustran este caso.

En el periodo 2013-2022, se observaron 5 variaciones anuales de crecimiento positivo en las ventas al sector público. Las tasas de crecimiento (anuales) de compras públicas agregadas fluctuaron entre un máximo de 131% y un mínimo de 13%. La tasa promedio de crecimiento de estas 5 variaciones fue de 74.7%. En consecuencia, el siguiente análisis asume que las ventas públicas crecen a una tasa anual promedio de 75%.

Proveeduría Pública Federal 2022 e Impactos del Tope sobre la Proveeduría 2023/2024. Escenario de Demanda Creciente 75% Anual

	2022	2023	2024
América Móvil	\$ 2,055.8	\$ 2,055.8	\$ 2,055.8
Grupo Salinas	\$ 732.2	\$ 1,232.6	\$ 2,108.3
Televisa	\$ 501.6	\$ 1,002.0	\$ 1,877.7
Axtel	\$ 45.0	\$ 545.4	\$ 1,421.1
AT&T	\$ 1.4	\$ 501.8	\$ 1,377.5
TEMM	\$ -	\$ 500.4	\$ 1,376.1
TOTAL	\$ 3,336.0	\$ 5,838.0	\$ 10,216.5

Figura 4. Nota: cifras en millones de pesos. (Los datos de 2022 corresponden al periodo enero-septiembre de 2022) Fuente: Elaboración propia

FAC y Compras Públicas Liberadas | Escenario de Demanda Creciente: 75% Anual

	2023	2024
Factor Ajuste Compras Públicas (FAC)	1.0	1.0
Compras Liberadas (MDP)	\$ 2,502.0	\$ 4,378.5
Absorción Compras Liberadas TEMM (20%)	\$ 500.4	\$ 875.7

Figura 5. Fuente: Elaboración propia

	2022	2023	2024
América Móvil	62%	35%	20%
Grupo Salinas	22%	21%	21%
Televisa	15%	17%	18%
Axtel	1%	9%	14%
AT&T	0%	9%	13%
TEMM	0%	9%	13%
TOTAL	100%	100%	100%

Figura 6. Fuente: Elaboración propia

Es importante observar que, en este caso, el establecimiento del tope reduciría, en un solo periodo, la participación de mercado del AEPT del 62% al 35%.

Es también importante notar que, cuando la demanda es creciente, el establecimiento de un $FAC > 1$ aceleraría aún más la pérdida de participación de mercado del AEPT.

Escenario 3. Demanda Decreciente en Compras Públicas.

Cuando las compras públicas observan un crecimiento anual negativo, esto es, una reducción recurrente en el volumen de compras. En este caso, la medida de regulación asimétrica solo es efectiva si:

$$Tasa\ FAC > Tasa\ de\ Reducción\ Agregada\ de\ Compras\ Públicas$$

En el periodo 2013-2022 se observaron 4 variaciones anuales de crecimiento negativo en las ventas al sector público. Las tasas de decrecimiento (anual) de compras públicas agregadas fluctuaron entre un máximo de 68% y un mínimo de 7%. La tasa promedio de decrecimiento de estas 4 variaciones fue de 41.1%. En consecuencia, el siguiente análisis asume que las ventas públicas decrecen a una tasa anual promedio de 45%.

El primer supuesto analizado bajo este escenario asume que la tasa a la cual se reducen las compras públicas a nivel agregado es idéntica a la tasa que usa el Instituto para imponer el tope en compras públicas, ambas equivalentes al 45%. Se observa que, en este caso, la participación de mercado inicial del AEPT permanece inalterada.

Proveeduría Pública Federal 2022 e Impactos del Tope sobre la Proveeduría
2023/2024. | Demanda Decreciente 45% = 45% FAC

	2022		2023	
			Contracción Esperada	Cap
América Móvil	\$	2,055.8	\$	1,417.8
Grupo Salinas	\$	732.2	\$	505.0
Televisa	\$	501.6	\$	345.9
Axtel	\$	45.0	\$	31.0
AT&T	\$	1.4	\$	1.0
TEMM	\$	-	\$	-
TOTAL	\$	3,336.0	\$	2,300.7

Figura 7. Nota: cifras en millones de pesos. (Los datos de 2022 corresponden al periodo enero-septiembre de 2022) Fuente: Elaboración propia

Compras Públicas Liberadas | Demanda Decreciente 45% = 45% FAC

	2023
Factor Ajuste Compras Públicas (FAC)	1.45
Compras Liberadas (MDP)	\$ -
Absorción Compras Liberadas TEMM (20%)	\$ -

Figura 8. Fuente: Elaboración propia

Participaciones de Mercado Estimadas | Demanda Decreciente 45% = 45% FAC

	2022	2023
América Móvil	62%	62%
Grupo Salinas	22%	22%
Televisa	15%	15%
Axtel	1%	1%
AT&T	0%	0%
TEMM	0%	0%
TOTAL	100%	100%

Figura 9. Fuente: Elaboración propia

Nuestro segundo supuesto bajo el mismo escenario asume que la tasa que usa el Instituto para imponer el tope en compras públicas es mayor a la tasa a la cual se reducen las compras públicas a nivel agregado. En este caso, la medida es efectiva en el sentido de que la participación de mercado del preponderante se empieza a reducir.

Proveeduría Pública Federal 2022 e Impactos del Tope sobre la Proveeduría 2023/2024 | FAC = 70% > 45% = Demanda Decreciente

	2022		2023	
			Contracción Esperada	Cap
América Móvil	\$ 2,055.8	\$ 1,417.8	\$ 1,417.8	\$ 1,417.8
Grupo Salinas	\$ 732.2	\$ 505.0	\$ 505.0	\$ 505.0
Televisa	\$ 501.6	\$ 345.9	\$ 345.9	\$ 345.9
Axtel	\$ 45.0	\$ 31.0	\$ 31.0	\$ 31.0
AT&T	\$ 1.4	\$ 1.0	\$ 1.0	\$ 1.0
TEMM	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -
TOTAL	\$ 3,336.0	\$ 2,300.7	\$ 2,300.7	\$ 2,300.7

Figura 10. Nota: cifras en millones de pesos. (Los datos de 2022 corresponden al periodo enero-septiembre de 2022) Fuente: Elaboración propia

Compras Públicas Liberadas | FAC = 70% > 45% = Demanda Decreciente

	2023
Factor Ajuste Compras Públicas (FAC)	1.7
Compras Liberadas (MDP)	\$ 208.5
Absorción Compras Liberadas TEMM (20%)	\$ 41.7

Figura 11. Fuente: Elaboración propia

Participaciones de Mercado Estimadas | FAC = 70% > 45% = Demanda Decreciente

	2022	2023
América Móvil	62%	53%
Grupo Salinas	22%	24%
Televisa	15%	17%
Axtel	1%	3%
AT&T	0%	2%
TEMM	0%	2%
TOTAL	100%	100%

Figura 12. Fuente: Elaboración propia

Por último, un tercer supuesto bajo el escenario de demanda decreciente asume que la tasa que usa el Instituto para imponer el tope en compras públicas es menor que la tasa a la cual se

reducen las compras públicas a nivel agregado. En este caso, existe el riesgo que la medida no sea efectiva ya que el regulador está siendo demasiado laxo en la determinación del tope respecto al movimiento de la demanda en el mercado.

Proveeduría Pública Federal 2022 e Impactos del Tope sobre la Proveeduría 2023/2024. | FAC = 35 % < 45% = Demanda Decreciente

	2022		2023	
			Contracción Esperada	Cap
América Móvil	\$	2,055.8	\$	1,417.8
Grupo Salinas	\$	732.2	\$	505.0
Televisa	\$	501.6	\$	345.9
Axtel	\$	45.0	\$	31.0
AT&T	\$	1.4	\$	1.0
TEMM	\$	-	\$	-
TOTAL	\$	3,336.0	\$	2,300.7

Figura 13. Nota: cifras en millones de pesos. (Los datos de 2022 corresponden al periodo enero-septiembre de 2022) Fuente: Elaboración propia

Compras Públicas Liberadas | FAC = 35% < 45% = Demanda Decreciente

	2023	
Factor Ajuste Compras Públicas (FAC)		1.35
Compras Liberadas (MDP)	-\$	105.0
Absorción Compras Liberadas TEMM (20%)	-\$	21.0

Figura 14. Fuente: Elaboración propia

Participaciones de Mercado Estimadas | FAC = 35% < 45% = Demanda Decreciente

	2022	2023
América Móvil	62%	66%
Grupo Salinas	22%	21%
Televisa	15%	14%
Axtel	1%	0%
AT&T	0%	-1%
TEMM	0%	-1%
TOTAL	100%	100%

Fuente: Elaboración propia