

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: oferta.desagregacion@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 la estructura de la Sección II del presente 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 14 de julio al 12 de agosto de 2022 (i.e. 30 días naturales). 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: Fernando Rojas Castañeda, Director de Análisis Técnico de Acceso y Participación de Infraestructura, correo electrónico: fernando.rojas@ift.org.mx o bien, a través del número telefónico 55 5015 4000, extensión 4828.

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 "LGPDPPSO"); 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> • <i>Datos ideológicos: Comentario, Opinión y/o Aportación.</i> <p>Se destaca que en términos del artículo 3, fracción X de la LGPDPPSO, ninguno de los anteriores corresponde a datos personales sensibles.</p> <p>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</p>	

Consulta Pública sobre las "Propuestas de Oferta de Referencia de Desagregación del Bucle Local 2023 presentadas por las Empresas Mayoristas del Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones"

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:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quando 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 micrositio denominado “Avisos de privacidad de los portales pertenecientes al Instituto Federal de Telecomunicaciones”, disponible en la dirección electrónica: <http://www.ift.org.mx/avisos-de-privacidad>

Última actualización: (27/01/2020)

II. Comentarios, opiniones y aportaciones específicos de a persona participante sobre el asunto en consulta pública

Artículo o apartado	Comentario, opiniones o aportaciones

Nota: añadir cuantas filas considere necesarias.

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

--

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

Consulta Pública sobre las "**Propuestas de Oferta de Referencia de Desagregación del Bucle Local 2023** presentadas por las Empresas Mayoristas del Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones"

Se adjunta documento de respuesta a la Consulta Pública sobre las "Propuestas de Oferta de Referencia de Desagregación del Bucle Local 2023 presentadas por las Empresas Mayoristas del Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones", por parte de Pegaso PCS, S.A. de C.V.

Nota: añadir cuantas filas considere necesarias.

Respuesta a la Consulta Pública
sobre las Propuestas de Oferta de
Referencia de Desagregación del
Bucle Local 2023 presentadas por
el Agente Económico
Preponderante en el sector de las
telecomunicaciones

Telefónica México

12 de agosto de 2022

Índice

1. INTRODUCCIÓN	3
2. NUEVAS MEDIDAS DE PREPONDERANCIA 2020 DEL ANEXO 3	6
3. EFECTIVIDAD DE LA OREDA Y BARRERAS PARA SU USO	15
3.1 Efectividad en el uso de los servicios de la OREDA.....	15
3.2 Empeoramiento de las condiciones de la OREDA.....	18
4. SUGERENCIAS SOBRE LA PROPUESTA OREDA 2023	23

1. INTRODUCCIÓN

Desde Pegaso PCS S.A. de C.V ("**Telefónica**") agradecemos al Instituto Federal de Telecomunicaciones ("IFT" o "Instituto") la oportunidad de someter a Consulta Pública las propuestas de Ofertas de Referencia de Desagregación ("OREDA") presentadas por Red Nacional (o "RN" o la "Empresa Mayorista" o "EM") y la División Mayorista de Telmex y Telnor ("DM" o "Telmex" o "Telnor") para el año 2023.

Desde Telefónica consideramos que esta Consulta Pública es relevante ya que las propuestas de nuevas Ofertas de Referencia tendrían que estar en cumplimiento con la nueva revisión bienal de las medidas de preponderancia¹ emitidas por el Instituto a finales de 2020, tal y como establecen los transitorios especificados en el Anexo 3.

De manera adicional y como expondremos en nuestra respuesta, existiéndose mantienen numerosas barreras para el uso efectivo de la OREDA, lo que se demuestra en que su uso es apenas testimonial, en notorio contraste con otros países donde se han impuesto medidas de desagregación equivalentes, pero éstas han sido cumplidas de manera efectiva mediante un estricto control por parte de los reguladores. Como ya indicamos en nuestra respuesta del año pasado², y tal y como incorpora el documento de revisión bienal 2020³, el Instituto, mediante el análisis de su Unidad de Competencia, estaría reconociendo esta falta de efectividad en el cumplimiento de las obligaciones de acceso del AEP y la existencia de barreras a su uso efectivo, específicamente para los servicios de desagregación del bucle.

La libertad tarifaria para el AEP recientemente concedida para el Servicio de Acceso Indirecto al Bucle ("SAIB")⁴, servicio que forma parte de la OREDA en 52 municipios del país, además de quebrantar la unidad del ámbito de la preponderancia, flexibiliza un servicio mayorista sin atender a las condiciones actuales que se presentan en dicho segmento y libera de ciertas obligaciones a un servicio que no está siendo utilizado precisamente por las barreras existentes para su uso impuestas por el propio AEP. Con lo anterior, el Instituto estaría admitiendo de facto que ante la ineficacia de una medida

¹ IFT. Diciembre 2020. Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al agente económico preponderante en telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119

² Respuesta de Telefónica a la 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". <https://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/03-participacion-pegaso-pcs-telefonica.pdf>

³ IFT. Diciembre 2020. Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al agente económico preponderante en telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119

⁴ IFT. Agosto 2021. <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-pleno-del-ift-aprueba-que-las-empresas-mayoristas-del-agente-economico-preponderante-en>

u obligación resulta adecuado flexibilizarla en lugar de endurecerla, revertiendo causas y efectos. Al respecto, también queremos señalar que el AEP omite fijar las tarifas mayoristas del servicio SAIB para estos municipios donde tiene libertad tarifaria. Las Ofertas de Referencia son una herramienta regulatoria de transparencia y no discriminación, por lo que el hecho que el AEP disfrute de esta libertad tarifaria, no impide que las tarifas que determine el AEP para estos municipios queden reflejadas debidamente en las Ofertas de Referencia, algo que el AEP no estaría haciendo. Ello estaría impidiendo identificar una posible discriminación en tarifas, o tarifas no replicables económicamente (obligaciones que sigue teniendo a pesar de tener libertad tarifaria en dichos municipios).

También, y como hemos mostrado en respuestas anteriores, por ejemplo, nuestra respuesta del año 2020⁵, la mera Separación Funcional no resuelve los problemas de posible discriminación entre la propia operación y los servicios ofrecidos a terceros por parte del AEP. Tras más de dos años de Separación Funcional y operando los servicios mayoristas bajo la Empresa y División mayoristas del AEP, las condiciones no han cambiado y sigue la falta de efectividad de las medidas de preponderancia. La Empresa y División mayoristas apenas dan servicios a terceros más allá de a la propia Telmex/Telnor, especialmente en los servicios de la OREDA.

Siguen siendo necesarias medidas regulatorias que garanticen un cumplimiento efectivo de las obligaciones de acceso. Si bien son bienvenidas las nuevas medidas, sigue siendo importante que las que ya existían se implementen de manera efectiva con una rigurosa supervisión por parte del Instituto y así también las nuevas. Es fundamental que las nuevas medidas que se incorporan en la nueva revisión bienal de las medidas de preponderancia sean implementadas a la mayor brevedad; como los nuevos indicadores clave de desempeño (KPIs) que aseguren el principio de Equivalencia de los Insumos ("Eol"), donde el Instituto lanzó una consulta pública a finales del año pasado (finales de 2021) pero siguen sin estar publicados y los problemas asociados a unos indicadores de desempeño obsoletos y sin apenas relevancia siguen teniendo un impacto en el mercado y en las posibilidades del AEP de discriminar frente a su propia operación. O una supervisión estricta de los trabajos y proyectos especiales y criterios claros para su incorporación que, si bien reconocemos que se han hecho añadidos al respecto en la Oferta de Referencia, siguen siendo incompletos, ambiguos y sujetos a demasiada discrecionalidad por parte del AEP. O la mejora del SEG/SIPO en numerosas funcionalidades. Así como una supervisión estricta por parte del Instituto de las peticiones en el SEG y de que el AEP en las solicitudes vía SEG/SIPO no se otorga ventaja frente a sus competidores, etc.

⁵ Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública OREDA 2021. Septiembre 2020.
http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica_4.pdf

Finalmente, reiteramos que el procedimiento anual de publicación de las ofertas de referencia presentadas por el AEP, donde de manera sistemática empeora las condiciones vigentes para que sea la industria y el Instituto los que las revisen y, en el mejor de los casos, volver a la versión vigente, vuelve a repetirse en esta ocasión a pesar de existir una medida explícita en este sentido, consecuencia de la nueva revisión bienal, que estrictamente impide este comportamiento y exige al AEP que detalle un listado de los cambios incorporados, algo que no ha ocurrido de manera efectiva en las propuestas presentadas. El AEP publica un documento de justificación de los cambios, pero éste es incompleto, no incluye todos los cambios, sólo introduce en su mayoría los pequeños cambios de redacción o cambios de poco calado, y deja fuera los más relevantes (por ejemplo, los precios). Y los argumentos que acompañan el subconjunto de los cambios que realmente introduce en su documento de cambios son, como es habitual, poco o nada sustentados.

En el análisis a continuación expondremos y ampliaremos los puntos mencionados.

2. NUEVAS MEDIDAS DE PREPONDERANCIA 2020 DEL ANEXO 3

A continuación, queremos hacernos eco de las nuevas medidas del Anexo 3 que tienen, o bien tenían que haber sido incorporadas en la OREDA o que están relacionadas con la efectividad y trato no discriminatorio de los servicios ofrecidos en dichas Ofertas de Referencia. Tanto para señalar que algunas de ellas no estarían siendo incluidas en la propuesta de la OREDA como para hacer énfasis en la importancia de su implementación efectiva (y no sólo formal, como por ejemplo la de la publicación de los cambios y justificaciones en las ofertas de referencia por parte del AEP, como veremos).

La medida Quinta, relativa a las ofertas de referencia de desagregación del bucle, añade la obligación al AEP de que la propuesta de Oferta de Referencia que presente al Instituto para su aprobación se base en las condiciones vigentes e identifique y justifique los cambios que pretenda proponer. El IFT obliga a que el AEP presente unas propuestas que no empeoren las condiciones vigentes, como ha venido haciendo hasta ahora y, en el caso de querer proponer cambios, estos estén claramente identificados por separado y justificados, algo que desde la Industria se lleva solicitando desde hace años y que provocaba un trabajo de revisión exhaustivo y costoso por parte de la Industria y del propio IFT, únicamente para identificar estos empeoramientos sin causa más allá de la de adicionar barreras añadidas a su uso.

En efecto, indica la medida Quinta:

“QUINTA.- El Agente Económico Preponderante deberá presentar para aprobación del Instituto, a más tardar el 30 de junio del año que corresponda, una propuesta de Oferta de Referencia de los Servicios de Desagregación, según lo establecido en el Artículo 269, fracción III, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. Lo anterior con independencia de que el Agente Económico Preponderante y el Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante puedan acordar la firma de convenios con duración mayor al de la vigencia de la Oferta de Referencia respectiva.

[...]

La propuesta que presente el Agente Económico Preponderante deberá reflejar, al menos, las condiciones de la Oferta de Referencia vigente e identificar y justificar detalladamente cada una de las modificaciones propuestas.

Párrafo modificado Resolución P/IFT/021220/488” (énfasis añadido)

También en esta Quinta medida el Instituto incorpora la obligación de incluir en la OREDA la metodología y criterios para los trabajos especiales, una de las principales barreras al uso de los servicios identificadas por el propio Instituto.

[...]

k) Criterios y metodologías para la determinación de trabajos especiales.

Inciso adicionado Resolución P/IFT/021220/488" (énfasis añadido)

Y obliga también con la nueva medida Quincuagésima segunda a que el AEP reporte la información de todos los trabajos especiales, efectuados o no, para verificación por parte del Instituto de un cumplimiento del trato no discriminatorio, y para que el Instituto pueda modificar los criterios para considerar una adecuación como trabajo especial o no.

"QUINCUAGÉSIMA SEGUNDA.- 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 o Autorizado Solicitante, de conformidad con los términos y formatos 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 Quinta, a efecto de actualizar los criterios y/o metodologías para determinar aquellos trabajos que podrán o no ser catalogados como especiales." (énfasis añadido)

Los transitorios establecidos por el Instituto indican que estas medidas ya estarían en vigor. Ya lo denunciábamos el año pasado en nuestra respuesta a la consulta pública⁶ y, desgraciadamente, se sigue repitiendo casi en los mismos términos un año después.

Ciertamente, la nueva obligación de identificar y justificar los cambios en la OREDA estaría siendo cumplida formalmente, en el sentido de que el AEP presenta un documento en formato Word o en formato Excel señalando algunos, que no todos, los cambios que propone en su propuesta y una breve justificación. La mayoría, sino la totalidad de los cambios que el AEP reconoce en dicho documento son pequeños cambios de redacción o cambios de poca relevancia. Sin embargo, como veremos más adelante y como es habitual, de manera general, se han empeorado de manera muy notoria las condiciones económicas de los distintos servicios, que era precisamente lo que trataba de atajar esta nueva medida, de acuerdo con el propio Instituto. El AEP omite en su informe de justificaciones señalar los cambios de precios, con una enorme desviación en algunos casos respecto a los precios vigentes. Y también deja de lado cambios relevantes, como alguno especialmente significativo relativo a los trabajos especiales, como mostraremos.

De la misma manera, las OREDA propuestas por el AEP para revisión en esta consulta pública no establecen unos criterios claros y objetivos para que los CS determinen qué

⁶ Respuesta de Telefónica a la 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".
<https://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/03-participacion-pegaso-pcs-telefonica.pdf>

puede ser catalogado como trabajo especial y qué no. Y las pocas mejoras que trae la OREDA vigente al respecto de los trabajos especiales, como mostraremos, intentan ser eliminadas por el AEP en su propuesta sin apenas justificación o directamente sin justificación.

En efecto, comenzando por las nuevas incorporaciones en la OREDA para cumplir formalmente con la nueva medida de preponderancia respecto a incluir unos criterios claros para los trabajos especiales, tanto la OREDA vigente como la propuesta de OREDA incluyen lo siguiente (Capítulo 14, Trabajos Especiales, de la Propuesta de OREDA de la Consulta Pública):

"La activación de un Trabajo Especial debe atender la provisión o falla de algún elemento o recurso de red, activo o pasivo, que limite o impida la atención a la solicitud de un servicio de desagregación en cualquier etapa de su provisión y debe seguir criterios que, como su denominación lo indica, requiera utilizar medios o recursos extraordinarios a los que normalmente se establecen para activar y operar un servicio de telecomunicaciones.

De las descripciones anteriores se puede establecer si la actividad, elemento o recurso faltante se considera como algo que no se tiene dentro del alcance de las descripciones y los procedimientos de instalación de los Servicios de forma normal, estandarizada o prevista, se podría calificar dicha actividad o requerimiento de recursos como un Trabajo Especial.

Criterios para determinar los Trabajos Especiales.

- *Que las actividades, elementos o recursos faltantes no estén considerados dentro de las descripciones de los Servicios o de los procedimientos de provisión de los servicios. Servicios.*
- *Que la adquisición o solución no pueda ser atendida dentro de los plazos establecidos en la provisión e instalación de un servicio por razones ajenas a los procedimientos.*
- *Que el elemento o recurso faltante no sea algo que se deba tener como reserva, refacción, o prevista mediante planes o pronósticos en los Servicios que aplique.*
- *Que sea una condición derivada fuera del alcance de las actividades de mantenimiento de la red.*

No es condicionamiento de un Trabajo Especial:

- *Cualquier evento derivado de error, omisión o falta de actualización de la información contenida en el SEG/SIPO.*
- *Cualquier actividad o razón que se derive de la falta de mantenimiento o de la recuperación de recursos de red por motivo de cancelaciones que liberan los mismos. La EMRED NACIONAL deberá registrar en el SEG/SIPO el retiro o liberación de la infraestructura o recursos de red derivados de bajas de Servicios con el objetivo de que los CS puedan identificar los Servicios donde ya no tendrán que requerir Trabajos Especiales.*
- *Cualquier razón que se derive de la saturación o falta de capacidad en las Centrales Telefónicas y su equipamiento o de recursos de red de un usuario existente. Sólo aplica entre Servicios de la misma clase, siempre y cuando los CS entreguen los pronósticos correspondientes para integrar dicha*

infraestructura a los planes de inversión de la RED NACIONAL, y siempre que no corresponda a infraestructura en obsolescencia.

Los tiempos incurridos en la realización de los Trabajos Especiales, incluyendo los plazos de presentación y aceptación entre las Partes, no serán considerados como parte de los tiempos de habilitación de los Servicios. Es decir, la contabilización de días para la contratación y habilitación de estos Servicios se detendrá a partir de la notificación de no factibilidad, y será reanudada cuando el CS valide la entrega del Trabajo Especial.

Los Servicios que pueden solicitar la contratación de Trabajos Especiales son aquellos en cuyo procedimiento se establece que, en caso de no existir factibilidad técnica para proporcionar el servicio, a petición de los CS, podría iniciarse el trabajo especial.

La cotización que se envíe al CS contemplará entre otros los costos incurridos para la ejecución del Trabajo Especial. RED NACIONAL entregará una cotización al CS con el desglose detallado de los costos asociados de los materiales, mano de obra y actividades a realizar, incluyendo plazos.

Toda actualización a la información de infraestructura y de recursos de red derivada de la realización de Trabajos Especiales, deberá estar visible para el CS a través del SEG/SIPO indicando al menos los sitios, rutas y capacidades liberadas o adicionadas.

La información asociada al desglose detallado de cotizaciones, plazos y actividades derivadas de la realización de los Trabajos Especiales deberá hacerse disponible a través del SEG/SIPO únicamente para el Instituto.

RED NACIONAL será responsable de que se retire la infraestructura instalada donde proceda para el servicio que se da de baja por parte del CS."

Ciertamente, desde Telefónica reconocemos la incorporación de unas mínimas directrices respecto a los trabajos especiales respecto a la OREDA del año pasado. Sin embargo, puede verse que éstas son demasiado ambiguas, de alto nivel y que, por lo tanto, siguen permitiendo una muy alta discrecionalidad al AEP para imponer los trabajos especiales a voluntad, establecer una clara discriminación entre los CS y su auto provisión (el AEP claramente no se auto imputa el costo de los proyectos especiales y no los repercute a sus clientes), y establecer unos costos desproporcionados, como viene haciendo hasta ahora.

No vemos reflejado ningún criterio objetivo y claro que permita a un CS, previamente a una solicitud, conocer con una alta probabilidad si una determinada solicitud conllevará un proyecto especial o no, y conocer, una vez recibida la respuesta y catalogado el trabajo como especial por parte del AEP, si los costos pueden ser razonables. Pedimos al Instituto el establecimiento e incorporación en la OREDA de unos criterios objetivos y cuantitativos, y no subjetivos y cualitativos, como estarían ahora redactados.

También se deja excesiva discrecionalidad respecto a los precios de los trabajos especiales, pues únicamente se pide desglosar los componentes fundamentales, pero no se hace referencia a que, por ejemplo, estos precios estén referidos a otras ofertas de referencia con servicios equivalentes (la ORCI, por ejemplo). Ni se establece una comparativa o control respecto al volumen y cuantía de los trabajos especiales que el

AEP se auto imputa en auto provisión, a efectos de compararlo con los que imputa en volumen y cuantía a los CS.

El único criterio que podemos ver desde Telefónica que es objetivo y que podría tener un cierto control sobre el abuso sobre los trabajos especiales ha sido, sospechosamente, eliminado por el AEP de su propuesta de OREDA de Red Nacional, y no lo ha incluido en su documento de cambios y justificaciones, en un incumplimiento evidente de su obligación.

En efecto, en la redacción vigente de la OREDA de Red Nacional, en el capítulo 14 respecto a los Trabajos Especiales, que el AEP ha suprimido en su propuesta, está incorporada la siguiente obligación hacia el AEP (y no lo ha declarado ni justificado en el documento de cambios de Red Nacional):

"Se establece un límite del tres por ciento (3%) por CS de las solicitudes que podrán ser admitidas para los procesos de Trabajos Especiales. El número de solicitudes que presenten Trabajos Especiales excedentes de este límite se clasificarán como entregas fuera de tiempo por las EM para efectos de los indicadores de calidad." (énfasis añadido)

Vemos que se trata de un cierto control, no muy riguroso, todo hay que decir, al porcentaje de solicitudes que el AEP puede catalogar como proyecto especial hacia un CS, al menos a efectos de su contabilización en los tiempos de entrega. Entendemos que ese valor del 3% ha podido salir de los requerimientos de información que el Instituto está llevando a cabo con el AEP. Creemos que es una obligación necesaria, pero no es suficiente. Sólo estaría teniendo impacto a efectos de los tiempos de entrega, por lo que el AEP puede seguir teniendo incentivos para superar ese umbral y seguir estableciendo la mayor parte de solicitudes como proyectos especiales con altos costos asociados, como hace hasta ahora, y así desincentivar el uso del servicio mayorista, que es lo que verdaderamente pretende el AEP. Y en todo caso y como señalamos, el AEP está pretendiendo eliminarla, sin incluirla en su documento de cambios ni, obviamente, indicando una justificación, por lo que creemos que puede ser una señal de ser una obligación que el AEP entienda que pueda tener cierto control a sus abusos. Llama la atención por otro lado que en la OREDA de la DM (Telmex), también se elimina esta obligación, pero en este caso sí se identifica en el documento de cambios y se justifica su eliminación indicando que no está bajo el control de Telmex dicho cumplimiento, siendo algo que recae en Red Nacional. Pero la OREDA de Red Nacional elimina el requerimiento y ni lo identifica ni lo justifica. Como ya ha señalado la industria en numerosas ocasiones respecto a la Separación Funcional, se trataría de la treta evidente de diluir o confundir sobre quien tiene las responsabilidades y señalar a la otra empresa del grupo como responsable del cumplimiento, que en este caso no reconoce que tenga que cumplirlo, con el objetivo real de no cumplir la medida.

Pues, efectivamente, indica el Instituto para los Enlaces Dedicados y para el Acceso a la Infraestructura Pasiva, pero que puede con certeza extrapolarse a la OREDA, lo siguiente⁷:

*"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."** (énfasis añadido)*

Es decir, más del 80% de las solicitudes por parte de los CS no progresarían precisamente por culpa de los trabajos especiales. Por lo que es prioritario que el Instituto endurezca estos criterios y el umbral del 3% no se refiera únicamente a efectos de computar en los tiempos de entrega, algo que tiene cierto impacto, pero no el suficiente, sino que sea un valor de umbral estricto de trabajos especiales sobre el total de solicitudes que en ningún caso pueda superarse. Recordamos en este punto que, por ejemplo, en España, los trabajos especiales no están permitidos para las zonas de cobertura de central del operador incumbente (en términos equivalentes, el umbral sería del 0% para dichas zonas).

Al fin y al cabo, lo fundamental es que el AEP (Red Nacional) trate a los CS como trata a su propia operación (a Telmex). Hay evidencias abundantes de que el AEP no se auto

⁷ IFT. Diciembre 2020. Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al agente económico preponderante en telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119

imputa los proyectos/trabajos especiales y/o no se los repercute a sus clientes, por lo que, con base a la obligación de trato no discriminatorio, tampoco debería hacerlo en ningún caso en las zonas donde existe cobertura de una central para las solicitudes que hacen los CS en dichas zonas de cobertura.

Como con la mayoría de las obligaciones asimétricas, desgraciadamente, el AEP sigue cumpliendo en forma, pero no en el fondo, y las medidas siguen sin ser efectivas.

Solicitamos por lo tanto al Instituto un mayor control sobre los trabajos especiales, su volumen y la cuantía que tanto imputa a los CS como los que el propio AEP se reconoce a sí mismo. Algo que de momento está faltando o no nos consta que el Instituto lo esté vigilando.

El umbral del 3% del total de solicitudes con proyectos especial no debe contar sólo a efectos de los tiempos de los indicadores de calidad sino ser un valor estricto que no deba sobrepasarse y que, por lo tanto, ningún CS vea repercutido un proyecto/trabajo especial en más de un 3% de sus solicitudes.

Como también veremos más adelante en este documento, los trabajos especiales han sido hasta la fecha una de las barreras que han impedido el uso efectivo de los servicios mayoristas de la OREDA (y en general de casi todas las Ofertas de Referencia, como la ORE y la ORCI), tal y como el propio Instituto ha reconocido en su documento de revisión bienal.

Por otro lado, como hemos indicado anteriormente, no nos parece procedente la libertad tarifaria que se le ha otorgado al AEP en fecha reciente en 52 municipios del país. En nuestra respuesta a dicha consulta pública⁸ ya justificamos detalladamente la improcedencia de una fragmentación de la preponderancia, así como el análisis geográfico incompleto que había llevado a cabo el Instituto para flexibilizar las obligaciones a un servicio mayorista que no se usa por sus numerosas barreras, en lugar de endurecer dichas medidas precisamente por el fracaso en la efectividad en el uso del servicio mayorista, que sería lo procedente. Derivando la falsa consecuencia de que la libertad tarifaria no tendrá efecto en el mercado porque la obligación, cuando estaba, tampoco lo tuvo, dado el nulo uso de dicha oferta de referencia. Sí que tuvo un impacto relevante (negativo) el nulo uso de la oferta de referencia en el mercado, pues ha minado la competencia, evitado la entrada de competidores, evitado la mejora de precios y el bienestar social, y sí tendrá un impacto, también negativo, la libertad tarifaria otorgada,

⁸ Respuesta de Telefónica a la CP Criterios y umbrales para determinar la libertad tarifaria, de conformidad con la Medida Trigésima Novena del Anexo Tres de la Resolución mediante la cual el IFT suprime, modifica y adiciona medidas impuestas al AEP en telecomunicaciones.
<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/49-pegaso-pcs-sa-de-cv.pdf>

pues levantará aún mayores barreras al uso de los servicios mayoristas y, por ende, a una potencial mayor competencia. Todo esto lo hemos desarrollado en nuestra respuesta a la consulta pública de libertad tarifaria, por lo que remitimos a ella para ampliar los detalles.

Llama la atención que el AEP apenas refleje ninguna de las nuevas medidas en su OREDA salvo precisamente la de la libertad tarifaria, haciendo mención y advirtiendo que podrá tener libertad tarifaria en algunos municipios cuando lo apruebe el Instituto y ajustar entonces las tarifas para el SAIB en los municipios donde proceda.

Sin embargo, al respecto, queremos señalar que el AEP no fija las tarifas mayoristas del servicio SAIB para estos municipios donde tiene libertad tarifaria. Las Ofertas de Referencia son una herramienta regulatoria de transparencia y no discriminación, por lo que el hecho de que el AEP disfrute de esta libertad tarifaria no lo exime de fijar en las Ofertas de Referencia las tarifas que determine para estos municipios, algo que el AEP no estaría haciendo. Ello estaría impidiendo identificar una posible discriminación en tarifas, o tarifas no replicables económicamente (obligaciones que sigue teniendo a pesar de tener libertad tarifaria en dichos municipios).

Solicitamos al Instituto que el AEP deje fijadas las tarifas en los municipios donde tiene libertad tarifaria en la Oferta de Referencia, pues es su obligación como consecuencia de sus obligaciones de transparencia y no discriminación (objetivo principal de la propia Oferta de Referencia, pues, en la regulación ex ante, la Oferta de Referencia tiene la finalidad de que el operador dominante deje incluidas sin ambigüedades y discrecionalidades todas las condiciones técnicas y económicas del servicio mayorista regulado).

No hay que confundir libertad tarifaria con desregulación. El AEP sigue regulado en esos municipios, así como el propio servicio SAIB. Lo único que cambia con la decisión del Instituto (decisión que no compartimos) es que el AEP tiene libertad para establecer en esos municipios unas tarifas para el SAIB que, en todo caso, deben seguir permitiendo la obligación general de acceso, trato no discriminatorio, transparencia, replicabilidad técnica y económica, y, conforme al principio de transparencia y no discriminación, quedar reflejadas en las ofertas de referencia.

Finalmente, el Instituto ha incluido nuevas medidas relacionadas con el reforzamiento del cumplimiento del trato no discriminatorio, ya que, de acuerdo con lo expuesto en la revisión bienal, se ha confirmado la existencia de barreras relevantes de acceso a la información y operatividad del SEG, así como la falta de unos indicadores clave de desempeño suficientes. Estas nuevas medidas prevén el ajuste y mejora de los indicadores clave de desempeño (medida Quincuagésima), y el reforzamiento del SEG y el papel supervisor del propio Instituto de las peticiones cursadas por dicho sistema y de la información en él disponible (medidas Décimo sexta, bis, ter, quarter, quinquies y sexies).

Desde Telefónica ya reclamamos el año pasado la urgencia de unos nuevos indicadores clave de desempeño adecuados a los problemas existentes, que han sido identificados por la industria y por el propio Instituto. Siendo conscientes de que el Instituto está avanzando al respecto y que lanzó una consulta pública a finales del año pasado (octubre de 2021) respecto a unos nuevos indicadores clave de desempeño mejorados, apremiamos al Instituto a resolver y establecer los nuevos indicadores siguiendo los consejos y recomendaciones de la industria a la mayor brevedad, para así poner también un cierto control a los abusos y trato discriminatorio del AEP con los CS frente a su propia operación. Confiamos que, en cuanto sean publicados estos indicadores clave de desempeño, esperamos que, a la mayor brevedad, entren en vigor inmediatamente y las ofertas de referencia se actualicen en lo que corresponda sin esperar otro año, a fin de que los operadores alternativos que ya utilizan o quieran hacer uso de estos servicios puedan acceder a ellos con mayor certeza y menores barreras para su uso efectivo.

3. EFECTIVIDAD DE LA OREDA Y BARRERAS PARA SU USO

3.1 Efectividad en el uso de los servicios de la OREDA

Respecto al cumplimiento efectivo de la regulación asimétrica, aspecto clave para poder mitigar las fallas competitivas en el sector de las telecomunicaciones, desde Telefónica hemos señalado y demostrado en reiteradas ocasiones que la regulación no es cumplida de manera efectiva (el cumplimiento es únicamente formal o documental). Y no es cumplida de manera efectiva por el AEP dadas las numerosas barreras que interpone para el uso efectivo de su oferta mayorista, que se evidencian en un uso nulo o muy escaso de su oferta y servicios mayoristas, que consecuentemente impiden una competencia efectiva y afianzan la posición del AEP.

En la tabla a continuación resumimos algunos valores clave del uso de la oferta mayorista de desagregación del bucle (OREDA) del AEP en México y su comparación con otros países donde su aplicación ha sido exitosa (transcurrido un tiempo similar desde el inicio de la obligación).

País	Año	Valor (medido como líneas mayoristas reguladas sobre el total de las líneas mayoristas del incumbente, propias y de terceros)	Servicios incluidos
Reino Unido	2008	66% ⁹	Incluye LLU, bitstream y reventa
Italia	2016	59% ¹⁰	Incluye LLU, bitstream y reventa
Francia	2016	50% ¹¹	Incluye LLU, bitstream y reventa
Alemania	2016	33% ¹²	Incluye LLU, bitstream y reventa
España	2014	45% ¹³	Incluye LLU completo, bitstream y reventa

⁹ Comisión Europea. 2013. UNITED KINGDOM. Progress Report on the Single European Electronic Communications Market – 2007. https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=3355

¹⁰ Comisión Europea. REPORT / STUDY | 19 OCTOBER 2016. Broadband access in the EU - Data as of January 2016. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/broadband-access-eu-data-january-2016>

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.

¹³ CNMC. CNMCdata. <http://data.cnmc.es/datagraph/>

México	2021	0.2%¹⁴	Incluye bitstream (SAIB) reventa	LLU, y
---------------	-------------	--------------------------	---	---------------

Figura 1. Uso de la oferta regulada en los países indicados (Fuente: Elaboración propia a partir de informes de la Comisión Europea e IFT)

Es decir, México tendría una penetración de los servicios mayoristas de desagregación del bucle insignificante, dos órdenes de magnitud (más de 100 veces) por debajo de los países que han introducido medidas similares.

De hecho, la propia Unidad de Competencia del IFT en el análisis realizado sobre la efectividad de las medidas, contenido en el documento público de la segunda Resolución bienal de las medidas de preponderancia publicado en diciembre de 2020, indica respecto al uso de los servicios de desagregación de la red de acceso del AEP¹⁵:

*"Sin embargo, advierte que **el uso del Servicios de Desagregación sigue siendo bajo**, pues el total de solicitudes de Servicios de Desagregación presentadas en 2017 y 2018, representa una fracción mínima del total de usuarios de servicios de telecomunicaciones fijos (**0.10% y 0.08%** de las suscripciones de acceso a Internet fijo y de las líneas de telefonía fija, respectivamente). Por lo anterior, el **Análisis en Materia de Competencia concluyó que las medidas han tenido un impacto bajo en cuanto a los objetivos de incentivar la entrada y expansión de competidores del AEPT con base en la infraestructura del AEPT.**" (énfasis añadido)*

Sin lugar a duda, el IFT es consciente de la falta de efectividad de las medidas asimétricas, especialmente las relativas a los servicios mayoristas de la oferta de desagregación del bucle.

El propio Instituto, en el mismo documento, expone las importantes barreras al uso efectivo de dicha oferta de referencia que ha podido identificar (en opinión de Telefónica, no todas las existentes, pero al menos algunas de las más relevantes).

En efecto, indica el Instituto entre sus justificaciones a las nuevas medidas relativas a los trabajos especiales:

*"Desde la perspectiva de la prestación 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***

¹⁴ Valor estimado sobre las líneas del AEP a partir del valor de 0.1% sobre el total de las líneas del mercado (IFT)

¹⁵ 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

su contratación, resultan en una limitante para el acceso efectivo de los solicitantes a los servicios mayoristas provistos por el AEP y podrían representar una barrera para la contratación en términos competitivos y no discriminatorios.

En consecuencia, se adiciona la presente medida a efecto de otorgar certidumbre a la industria acerca de la prestación de este tipo de trabajos, y hacer más transparente a las partes los criterios que deben prevalecer para resultar procedente, así como los costos asociados". (énfasis añadido)

Además de los trabajos especiales y la evidencia de un trato distinto que se da a sí mismo el AEP frente al resto de CS, (que en parte podrá mejorarse con el reforzamiento del SEG y del papel supervisor del IFT con acceso al SEG, así como con indicadores clave de desempeño más robustos que puedan mostrar un posible trato discriminatorio), la industria ha venido señalando las siguientes barreras:

- Falta de información detallada en el SEG.
- Interfaces máquina a máquina del SEG para la integración con los distintos sistemas de información del CS.
- Precios excesivos de los servicios mayoristas y muy superiores a los existentes cuando existen alternativas a las del AEP (es decir, precios fuera de mercado).
- Trato discriminatorio mediante alargamiento de los plazos, denegación de las peticiones con escasas justificaciones, etc.
- Falta de replicabilidad económica y técnica, especialmente en el mercado empresarial y gubernamental. Desde Telefónica, en varias ocasiones, hemos mostrado el caso de la Ciudad Segura de CDMX, donde el AEP utilizaría el equivalente al SAIB para auto provisión, pero donde las condiciones económicas y sobre todo las técnicas, impiden al resto de CS presentar una propuesta replicable a la del AEP utilizando los servicios mayoristas regulados del AEP, como es su obligación.

Estas barreras, lamentablemente, continúan, y aunque algunas de las nuevas medidas, sobre el papel, pretendan atajar algunas de ellas (no todas, desafortunadamente), su efectividad dependerá especialmente del papel estricto supervisor y sancionador que adopte el Instituto.

E insistiendo en uno de nuestros planteamientos principales, resulta contradictorio que un servicio que presenta numerosas barreras para su uso, como es la evidente denegación de trato (encubierta) y un uso prácticamente nulo, se conceda flexibilizar sus tarifas en determinados municipios. Liberalizar algo que no se usa por las trabas que el AEP interpone y, a continuación, indicar que, porque no se usa, se presupone entonces que en consecuencia tendrá un bajo impacto a partir de entonces, es premiar la denegación de trato encubierta y las barreras impuestas por el AEP que han provocado ese uso casi nulo.

En efecto, indica el Instituto en su comunicado sobre la libertad tarifaria en 52 municipios¹⁶:

*"En todo el país, solo se han contratado mil 453 servicios de acceso indirecto al bucle local (SAIB), de los casi 22 millones de acceso de banda ancha fija a nivel nacional. De estos, **solo 5 han sido contratados por las empresas que ofrecen dicho servicio al usuario en los 52 municipios.**" (énfasis añadido)*

En esa misma línea y como refiere un medio de prensa¹⁷:

"Nos dimos cuenta [el Instituto] que hay aspectos de la regulación asimétrica que no están siendo útiles en tanto no son eficaces y no cumplen un propósito valioso para la competencia y solo son una carga para el sector, para Telmex y sus competidores y para el IFT". (énfasis añadido)

Que se remarque el hecho de que en los 52 municipios solo 5 accesos SAIB se han contratado por empresas que prestan servicios de banda ancha fija, siendo que en dichos municipios se concentran casi 6 millones de accesos (cuando deberían contarse por millones los accesos regulados, y no por unidades o decenas, si lo comparamos con otros países donde las obligaciones de acceso han sido efectivas y exitosas), debería ser motivo de preocupación y no motivo para considerar que existe una mejora competitiva. Como está bien establecido en la teoría económica, el impacto positivo o negativo debe valorarse comparando escenarios contrafactuales, es decir, qué habría ocurrido en términos competitivos si las medidas hubieran sido efectivas y exitosas, y otros competidores hubieran podido entrar y dinamizar el mercado y mejorar el bienestar de los consumidores.

3.2 Empeoramiento de las condiciones de la OREDA

Como viene siendo habitual, y contraviniendo las nuevas medidas, como ya hizo el año pasado (2021), el AEP ha presentado una propuesta que empeora notablemente las condiciones económicas de los distintos servicios de la OREDA (tarifas del Anexo A).

No vamos a ser exhaustivos en un análisis tarifa por tarifa, pero llaman la atención las subidas de tarifas de la Empresa Mayorista, casi duplicando las tarifas en unos cuantos casos, tanto en tarifas no recurrentes como recurrentes, y en algunos casos multiplicando por 7 y hasta por 10 veces sobre las tarifas vigentes. Por ejemplo, la renta

¹⁶ IFT. Agosto 2021. <http://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-pleno-del-ift-aprueba-que-las-empresas-mayoristas-del-agente-economico-preponderante-en>

¹⁷ Mares, Marco. "Preponderancia en telecom, RIP: IFT." El Economista. 9 de Agosto de 2021. <https://www.eleconomista.com.mx/opinion/Preponderancia-en-telecom-RIP-IFT-20210809-0023.html>

mensual de la fibra totalmente desagregada y la renta mensual del Servicio de Desagregación Compartida del Sub-Bucle Local ("SDCSBL").

Pueden verse algunos ejemplos en las siguientes gráficas:

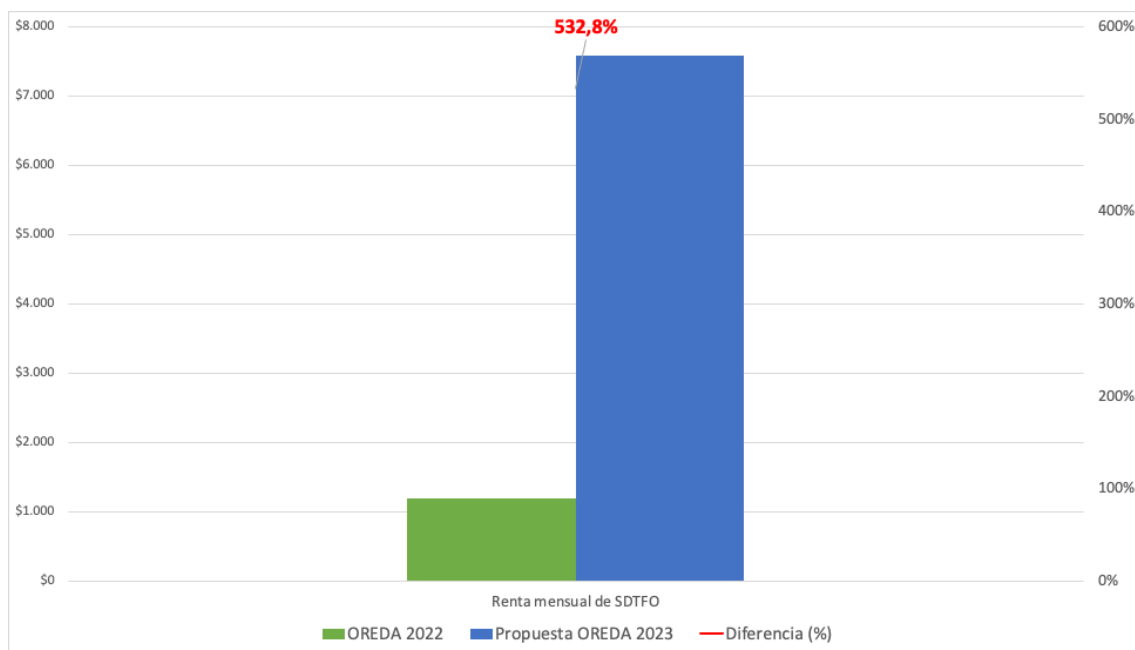
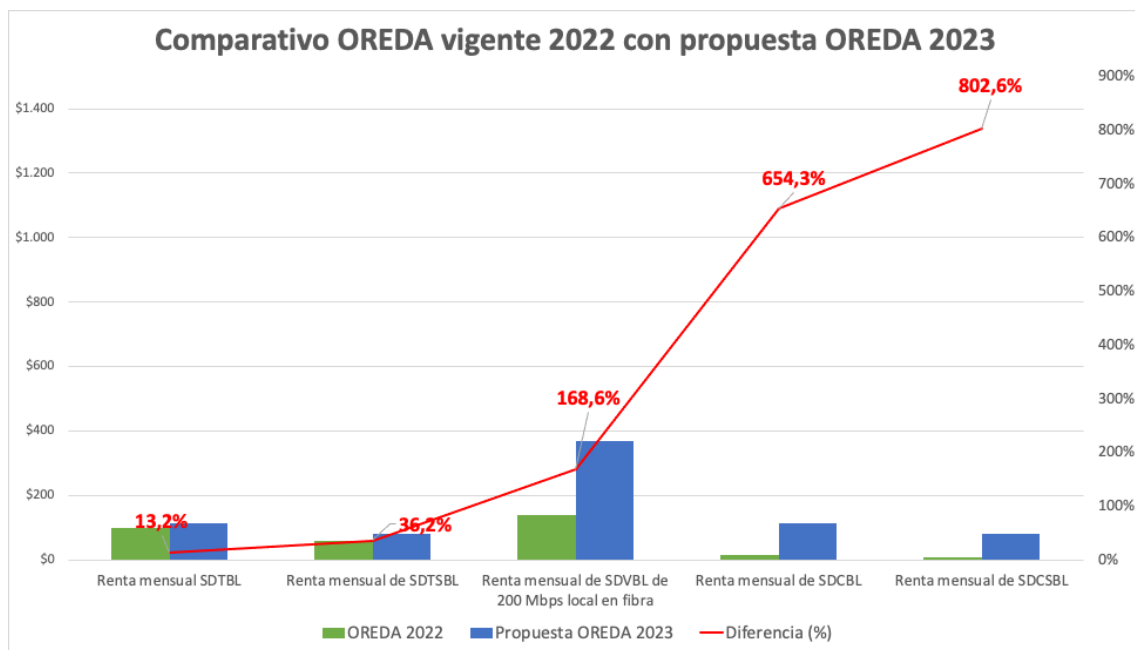


Figura 2. Aumento propuesto de tarifas para algunos servicios en la propuesta OREDA 2023 (Fuente: Propuesta OREDA 2023 y OREDA 2022 vigente)

En el caso de la División Mayorista, también suben las tarifas, por encima del 100% en muchos casos, especialmente en los cobros no recurrentes. El AEP ha ajustado el valor de costos evitados, que en la OREDA vigente 2022 está en el orden del 30% para los

distintos servicios que ofrece (SRI, SRP, SRLT, etc.), a un valor del 14.13%, haciendo así subir la tarifa, que se calcula a partir de sus precios minoristas bajo el enfoque *retail minus*.

Si como ya expusimos en nuestra respuesta a la consulta pública del año 2020¹⁸, existen indicios de una falta de replicabilidad técnica y económica a partir de las condiciones y las tarifas vigentes (lo demostramos con el caso de Ciudad Segura de CDMX), las tarifas propuestas en esta OREDA 2023 con mayor razón serían no replicables. El modelo de costos de la red de acceso fijo 2021 y el modelo de costos evitados 2021¹⁹, aunque se encuentran parcialmente anonimizados, no parecen sustentar este aumento tan relevante de las tarifas, sino que, por el contrario, justificarían un ajuste a la baja de las tarifas.

Este proceder (empeoramiento de las condiciones) es algo que lleva haciendo el AEP cada año, pero, como indicamos, es relevante que lo siga haciendo cuando existe una medida explícita que debería impedirlo o, cuanto menos, que claramente hubiera identificado y justificado los cambios sobre la versión vigente. Creemos que es una señal sin duda de que el AEP intenta eludir sus obligaciones cuando encuentra la oportunidad.

Especialmente creemos que es una señal evidente de lo que ocurrirá con las tarifas del SAIB en los 52 municipios donde se le concedió al AEP la libertad tarifaria. Si ya el AEP intenta subir las tarifas de manera general en su propuesta, algo que entendemos que será rechazado, parece evidente que, con libertad tarifaria en esos 52 municipios, las subirá hasta unos niveles que acentúen las barreras ya existentes para su uso. Si ya a día de hoy dicha oferta mayorista OREDA apenas es usada por los CS (en contra de lo que suele afirmarse de que los CS se aprovechan de las obligaciones mayoristas, lo que tampoco sería el caso si ésta fuera usada, pues sería bajo una contraprestación que cubre sus costos y riesgos), el esperado aumento de las tarifas en esos municipios impedirá de manera definitiva cualquier atisbo de uso de la oferta y la entrada de potenciales CS que quisieran ofrecer servicios a los clientes a partir de la oferta mayorista del AEP y, concretamente, de la Empresa Mayorista, que es la entidad que ofrece el SAIB.

El IFT debe preguntarse si tras haber ejecutado la Separación Funcional del AEP y haberse creado la Empresa Mayorista ("Red Nacional"), una empresa supuestamente independiente, mayorista, neutra, cuyo modelo de negocio debería ser expandir sus clientes y sus ingresos y rentabilidad, con la propuesta general de subidas que está proponiendo en esta propuesta de la consulta pública, sin justificar, y una esperada subida de tarifas del SAIB en los 52 municipios lograría ese objetivo o, si más bien, dejaría definitivamente a Telmex como su único cliente y fuente de ingresos mayoristas, hecho

¹⁸ Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública OREDA 2021. Septiembre 2020. http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica_4.pdf

¹⁹ IFT 2021. Modelos de Costos para servicios de acceso y uso compartido de infraestructura pasiva fija y de desagregación aplicables a 2021. <http://www.ift.org.mx/politica-regulatoria/modelos-de-costos-para-servicios-de-acceso-y-uso-compartido-de-infraestructura-pasiva-fija-y-de>

que sin duda sería contrario a los intereses de una empresa mayorista independiente pero, por otro lado, sí sería beneficioso para los intereses particulares del conjunto del AEP, que expulsaría de facto a potenciales competidores que ya no usarían la oferta mayorista de Red Nacional.

Por otro lado y como ya hemos señalado anteriormente, también dentro de este apartado de empeoramiento de las condiciones de la OREDA, llama la atención que el AEP pretenda eliminar una de las obligaciones relacionadas con los trabajos especiales que puede tener un cierto impacto en los abusos que lleva a cabo el AEP con dichos trabajos especiales, que utiliza como herramienta para imponer unos altos costos efectivos del servicio para los CS y, por lo tanto, una barrera al uso efectivo del servicio. Se trata de la obligación de que los trabajos especiales que superen el 3% del total sobre las solicitudes computen a efectos de los tiempos de entrega. Obligación que el AEP en la OREDA de Red Nacional elimina de su propuesta y no incluye en su documento de cambios y, por ende, no justifica. Como ya hemos indicado, siendo una obligación que puede poner cierto control a los abusos del AEP respecto a los trabajos especiales, seguiría sin ser suficiente para eliminar los problemas y fallas competitivas relacionadas con los trabajos especiales, pero es notable el incumplimiento del AEP de nuevo respecto a su obligación de mantener (o mejorar) las condiciones de las ofertas de referencia y, en todo caso, incluir todos los cambios en su documento de cambios y justificar convenientemente el motivo de dichos cambios.

Es también notable que en la OREDA de la DM (Telmex), también se elimina este requerimiento sobre los trabajos especiales, pero en esta ocasión sí se identifica en el documento de cambios. Pero la justificación dada por Telmex va en la línea de responsabilizar de este requerimiento a la empresa mayorista Red Nacional, es decir, devolviendo la responsabilidad y utilizando la estrategia de diluir o confundir entre las distintas empresas la responsabilidad de quien tiene la obligación, con el objetivo real de no cumplirla. Telmex señala a la EM (Red Nacional) como responsable de ese cumplimiento, pero Red Nacional elimina el requerimiento y ni siquiera lo identifica y menos lo justifica. Desde la industria y desde Telefónica ya se ha señalado que la Separación Funcional puede permitir este tipo de comportamientos y malas prácticas, por lo que más allá del hecho concreto denunciado, el IFT debe de vigilar un funcionamiento de ventanilla única y que el AEP no utilice esta estrategia de diluir la responsabilidad en la otra empresa del grupo y viceversa.

Nos llama la atención que precisamente el AEP elimine de su propuesta de OREDA y no incluya ni justifique los cambios que pueden tener un mayor impacto (por ejemplo, los precios y esta obligación sobre los trabajos especiales).

4. SUGERENCIAS SOBRE LA PROPUESTA OREDA 2023

Desde Telefónica, por un lado, apoyamos la incorporación de las nuevas medidas enfocadas a reducir algunas de las barreras que en reiteradas ocasiones ha demandado la industria, tales como los trabajos especiales, la información incompleta en el SEG y funcionalidad limitada, la actualización de unos indicadores clave de desempeño que en la actualidad no muestran la realidad del servicio ni si existe un trato discriminatorio, y el reforzamiento del papel supervisor del IFT en el SEG.

En algunos casos, especialmente en los trabajos especiales y los indicadores clave de desempeño, creemos que el Instituto debe resolver lo antes posible e incorporar tanto los nuevos indicadores clave de desempeño como reforzar los criterios para los trabajos especiales (de manera cuantitativa y objetiva, y no subjetiva y cualitativa como está en la OREDA vigente), y no permitir bajo ninguna circunstancia que los trabajos especiales superen el umbral determinado, por ejemplo el 3% de los solicitudes (y no conformarse con que sólo tenga impacto en los tiempos de entrega a efectos de los indicadores de calidad, algo que apenas tiene impacto y desincentivo para el AEP).

No obstante, no compartimos la flexibilidad que se otorga al AEP respecto a las tarifas del SAIB en los 52 municipios señalados por el Instituto. Bajo ninguna óptica puede justificarse esta flexibilización, como explicamos en nuestra respuesta a la consulta pública que emitió el Instituto²⁰.

Por otro lado, la propuesta presentada por el AEP estaría desde ya incumpliendo una de las nuevas medidas, la de basarse en la oferta vigente e identificar y justificar los cambios. El AEP, de nuevo, estaría empeorando las condiciones, especialmente las económicas, de las propuestas presentadas, pero ni las ha identificado ni las ha justificado, especialmente las de mayor impacto. Elimina la única medida que puede tener un cierto control sobre los proyectos/trabajos especiales (la del umbral del 3% sobre el total de solicitudes de los CS), sin declararlo en el documento de cambios, y no identifica ni justifica ninguna de las subidas notorias en los precios y tarifas de los distintos servicios.

²⁰ Respuesta de Telefónica a la CP Criterios y umbrales para determinar la libertad tarifaria, de conformidad con la Medida Trigésima Novena del Anexo Tres de la Resolución mediante la cual el IFT suprime, modifica y adiciona medidas impuestas al AEP en telecomunicaciones.
<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/49-pegaso-pcs-sa-de-cv.pdf>

En este sentido, solicitamos al Instituto que sancione al AEP por su incumplimiento evidente respecto a su obligación de declarar y justificar todos los cambios en sus ofertas de referencia.

Respecto de los criterios para considerar qué trabajos pueden entrar en la categoría de trabajos especiales y cuáles no, esperamos desde Telefónica que el Instituto clarifique e incorpore unos criterios claros y objetivos de tal manera que los CS sepan, antes de realizar una solicitud y con una alta probabilidad, si dicha solicitud llevará aparejada un proyecto especial o no y su cuantía. Esperaríamos que dicha obligación y detalles estén incorporados lo antes posible fruto de esta consulta pública, pues ya sería una obligación en vigor con un retraso de 2 años.

Lo mismo respecto a las mejoras en el SEG, los nuevos indicadores clave de desempeño y el reforzamiento de la supervisión por parte del IFT del cumplimiento del principio de Equivalencia de los Insumos. Esperamos que en cuanto estén desarrollados, queden incorporados en la OREDA y/o en obligaciones con un seguimiento continuo a la mayor brevedad. En este sentido, es al Instituto al que apremiamos para resolver estas obligaciones y dejarlas incorporadas de manera definitiva lo antes posible, pues ya hace tiempo que fueron sometidas a consulta pública.

Siguiendo un enfoque constructivo, en nuestra opinión, el principal problema sigue siendo el trato discriminatorio o, lo que es lo mismo, el incumplimiento del principio de Equivalencia de los Insumos. En este sentido, celebramos la incorporación de nuevas medidas que refuerzan el papel supervisor del IFT a partir de la información contenida en el SEG y el desarrollo de nuevos indicadores clave de desempeño. Nuestra principal recomendación es solicitar al IFT que ponga los medios necesarios para un seguimiento riguroso, que actúe tan pronto como identifique irregularidades y que utilice su régimen sancionador para desincentivar todas las barreras que interpone el AEP discriminando a los CS frente a su propia operación. Solicitamos también al IFT que implemente estas nuevas medidas y procedimientos de supervisión lo antes posible.

Señalamos también a continuación una serie de aspectos relevantes para reducir las barreras al uso de los servicios de la OREDA, que han sido señaladas en reiteradas ocasiones por la industria:

- Como ya se ha comentado, la falta de replicabilidad técnica y económica debe ser corregida. La OREDA actual y la información disponible en el SEG no permiten replicar servicios del ámbito empresarial y gubernamental. Hemos señalado en el pasado el ejemplo de Ciudad Segura, donde la OREDA no permite la entrega a pie de calle, y otros aspectos técnicos y económicos para poder replicar el servicio a la CDMX a partir de la oferta mayorista del AEP, como el AEP sí hace en auto provisión mediante el SAIB (ver nuestra

respuesta anterior de 2020²¹). El Instituto debe poner especial énfasis en esta falta de replicabilidad técnica de la OREDA (y las denuncias presentadas por los CS) y especialmente vigilar los servicios de empresas y gubernamentales, donde el AEP presenta aún mayor concentración de mercado que en el mercado residencial.

- Numerosas solicitudes no llegan a completarse alegando el AEP razones técnicas, que no justifica suficientemente, y no pueden ser contrastadas. El IFT debe vigilar y comparar las causas de denegación de las solicitudes y compararlas con las que el AEP se da en auto provisión, ahora que el Instituto reforzará su papel de supervisión de las peticiones.
- Indicadores clave de desempeño que sean relevantes del servicio aguas abajo, incluyendo tanto indicadores del nivel mayorista, como indicadores que permitan comparar con los valores del nivel minorista del AEP, donde podrá evidenciarse un evidente trato favorable al propio AEP. Aunque desde Telefónica somos conscientes de que el Instituto está desarrollando unos nuevos indicadores, pedimos que éstos sean desarrollados conforme a la práctica internacional y con las recomendaciones que hemos hecho llegar al Instituto en nuestra respuesta a la consulta pública²², y que sean resueltos e incorporados a la mayor brevedad.
- Un SEG totalmente funcional a la mayor brevedad, con capacidades de búsqueda por todo tipo de parámetros, filtros y zonas geográficas, así como una interfaz máquina a máquina que permita la integración con los sistemas de información de los CS y facilitar así las labores de planificación, marketing, contratación, etc.
- Aunque sea al margen del contenido de la OREDA, para los trabajos especiales, el Instituto, con la información que éste recabe del AEP al respecto de dichos trabajos especiales, no sólo debería auditar el costo y oportunidad de los trabajos especiales que el AEP establece a los CS, sino que el Instituto también deberá vigilar que el AEP se aplica los trabajos especiales a sí mismo bajo los mismos supuestos, en los mismos volúmenes en proporción y con el mismo costo que para el resto de los CS cuando se dan las mismas condiciones.
- Deberá reforzarse la obligación de replicabilidad económica. A raíz de la flexibilización tarifaria, el Instituto debe ser aún más estricto con la prueba de replicabilidad económica. La prueba de replicabilidad económica debe ser más estricta y como contrapeso a la libertad tarifaria en los 52 municipios. El

21 Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública OREDA 2021. Septiembre 2020.
http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica_4.pdf

22 Respuesta de Telefónica a la Consulta Pública sobre las alternativas de actualización de Indicadores Clave de Desempeño.
<https://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/04-telefonica.pdf>

Instituto deberá vigilar que un comportamiento en precios potencialmente pernicioso por parte del AEP en esos 52 municipios no quede diluido en la prueba de replicabilidad económica con un agregado de precios (mayoristas y minoristas) a nivel nacional. El Instituto debe vigilar especialmente que la más que probable subida de las tarifas del SAIB en esos 52 municipios no impida a los CS replicar económicamente las ofertas minoristas del AEP, y que esta prueba se enfoque en los citados 52 municipios, con las tarifas mayoristas que allí se apliquen y comparando con los planes y ofertas a los clientes presentes en esos municipios. Deberá por lo tanto el Instituto llevar a cabo una prueba diferenciada geográficamente, para que unos promedios nacionales no diluyan la posible falta de replicabilidad económica en esos municipios.

- El Instituto debe sancionar los incumplimientos del AEP. Debe comenzar por esta propuesta de OREDA 2023 presentada a consulta pública, que no incorpora ninguna de las nuevas obligaciones que ya debería incluir (al menos la de identificar y justificar todos los cambios de manera efectiva, y no meramente formal y dejando de lado los cambios que pueden ser más relevantes). La industria y también el IFT vuelven a dedicar un tiempo valioso simplemente en identificar los cambios a peor que haya deslizado el AEP en su propuesta.



www.telefonica.com