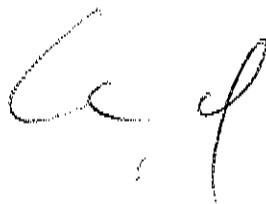


**Asunto:** Se emiten comentarios dentro de la "Consulta pública respecto a los criterios y umbrales para determinar la libertad tarifaria de conformidad con la Medida Trigésima Novena del Anexo tres de la Resolución mediante la cual el IFT suprime, modifica y adiciona medidas impuestas al AEP en telecomunicaciones".

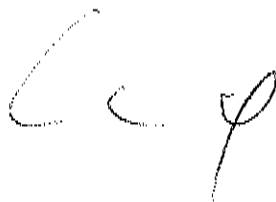
GONZALO MARTÍNEZ POUS, representante legal de las empresas OPERBES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN, S.A. DE C.V., CABLEMÁS TELECOMUNICACIONES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN RED, S.A. DE C.V., TELEVISIÓN INTERNACIONAL, S.A. DE C.V., MÉXICO RED DE TELECOMUNICACIONES, S. DE R.L. DE C.V. Y TV CABLE DE ORIENTE S.A. DE C.V., y ALFONSO LUA REYES, representante legal de la empresa CORPORACIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN DEL NORTE DE MÉXICO, S DE R.L. DE C.V.; personalidad que acreditamos en términos de los poderes notariales que se acompañan al presente escrito, comparecemos a exponer.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (en lo sucesivo la "Ley" o "LFTR"), venimos en nombre de nuestras representadas a emitir comentarios sobre la "Consulta pública respecto a los 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", lo que hacemos en los siguientes términos:

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'G. P.', is located at the bottom center of the page.

# Índice de contenidos

<b>1</b>	<b>Glosario</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>7</b>
2.1	Argumentos de índole jurídico .....	8
2.2	Argumentos de índole económico.....	15
<b>3</b>	<b>Introducción y estructura del documento</b> .....	<b>17</b>
3.1	Estructura del documento.....	18
<b>4</b>	<b>Marco jurídico y funcionamiento de políticas regulatorias en México</b> .....	<b>20</b>
4.1	Consideraciones Preliminares .....	20
4.2	Comentarios y Opiniones .....	21
<b>5</b>	<b>Marco regulatorio en relación con el crecimiento del mercado de banda ancha fija</b> .....	<b>65</b>
5.1	Fallas en el funcionamiento de la regulación actual.....	65
5.2	Funcionamiento de la Separación Funcional a favor del AEPT.....	70
<b>6</b>	<b>Evidencia internacional y aplicabilidad al caso mexicano</b> .....	<b>74</b>
6.1	Reino Unido.....	74
6.2	España .....	79
6.3	Italia.....	82
6.4	Portugal.....	86
6.5	Análisis de resultados de la comparativa internacional.....	89
<b>7</b>	<b>Consecuencias de la libertad tarifaria en el mercado de banda ancha fija mexicano</b> .....	<b>91</b>
7.1	Situación actual del mercado de banda ancha fija en México.....	92
7.2	Evidencia internacional.....	93
7.3	No determinación de zonas geográficas donde el AEPT podrá determinar libremente la tarifa del SAIB.....	94



# 1 Glosario

Para facilitar la lectura del presente documento, se utilizarán los siguientes términos definidos:

Término	Definición
Acuerdo	Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina someter a Consulta Pública los criterios y umbrales de los parámetros para determinar la libertad tarifaria, de conformidad con lo establecido en la Medida TRIGÉSIMA NOVENA del Anexo tres 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 el sector de telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119"
AEPT	Agente económico preponderante para el sector de telecomunicaciones conformado por 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. de C.V., Grupo Carso, S.A.B. de C.V., y Grupo Financiero Inbursa, S.A.B. de C.V., declarado mediante la Resolución de Preponderancia.
América Móvil	América Móvil, S.A.B. de C.V.
Anexo 3	Significa el Anexo 3 de la Resolución de Preponderancia, que contiene las medidas que permiten 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 perteneciente a dicho agente.
BAF	Banda Ancha Fija
BIT	Banco de Información de Telecomunicaciones
CS o Concesionario Solicitante	Concesionario Solicitante
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Decreto Constitucional	"Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6º, 7º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones", publicado en el DOF el 11 de junio de 2013.
Decreto de Ley	"Decreto por el que se expiden la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de

Denuncia de Micro incumplimientos	<p>telecomunicaciones y radiodifusión", publicado en el DOF el 14 de julio de 2014.</p> <p>Denuncia en contra de Telmex y Telnor por considerar que cometieron las prácticas monopólicas previstas en el artículo 56, fracciones X, XI y XII al dificultar el uso de los servicios mayoristas que presta el AEPT y radicada ante la Autoridad Investigadora del Instituto con el número de expediente AI/DE-002-2019</p>
Dictamen de las Comisiones Unidas	<p>Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Comunicaciones y Transportes; de Radio, Televisión y Cinematografía y de Estudios Legislativos con la opinión de las Comisiones de Gobernación y de Justicia, de la Cámara de Senadores, respecto del Decreto Constitucional.</p>
DM DOF EM GIE	<p>División Mayorista</p> <p>Diario Oficial de la Federación</p> <p>Empresa Mayorista</p> <p>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., Red Nacional Última Milla, S.A.P.I. de C.V., Red Última Milla del Noroeste, S.A.P.I. de C.V., Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V., Grupo Carso, S.A.B. de C.V., y Grupo Financiero Inbursa, S.A.B. de C.V.</p>
GTV	<p>El conjunto de empresas que firman OREDA con el AEPT, conformadas por Cablevisión Red, S.A. de C.V., Operbes, S.A. de C.V., Cablemás Telecomunicaciones, S.A. de C.V., TV Cable de Oriente, S.A. de C.V., México Red de Telecomunicaciones, S. de R.L. de C.V., Televisión Internacional, S.A. de C.V. y Corporación de Radio y Televisión del Norte de México, S. de R.L. de C.V.</p>
Grupo Carso	Grupo Carso, S.A.B. de C.V.
Inbursa	Grupo Financiero Inbursa, S.A.B. de C.V.
Instituto o IFT	Instituto Federal de Telecomunicaciones
Juzgado Primero Especializado	<p>Juzgado Primero de Distrito en materia administrativa especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República</p>
Juzgado Segundo Especializado	<p>Juzgado Segundo de Distrito en materia administrativa especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República.</p>
LFCE	Ley Federal de Competencia Económica
LFTyR	Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión

Medida 39ª	Medida Trigésima Novena del Anexo 3, modificada mediante la Segunda Resolución Bienal.
NGA	Redes de acceso de próxima generación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
OREDA	Oferta de Referencia para la Desagregación del Bucle Local.
PMR	Práctica Monopólica Relativa
Primer Tribunal Colegiado Especializado	Primer Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República
Red Nacional Última Milla	Red Nacional Última Milla, S.A.P.I. de C.V.
Red Última Milla del Noroeste	Red Última Milla del Noroeste, S.A.P.I. de C.V.
Primera Resolución Bienal	"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 seis de marzo de dos mil catorce, aprobada mediante acuerdo P/IFT/EXT/060314/76", aprobada por el Pleno del Instituto mediante acuerdo P/IFT/EXT/270217/119.
Resolución Megamulta	La resolución sobre la denuncia radicada en el expediente AI/DE-002-2015, donde el Instituto determinó que el AEPT cometió los hechos denunciados consistentes en la PMR prevista en la fracción XI del artículo 10 de la abrogada Ley Federal de Competencia Económica y por lo tanto resolvió que dicho AEPT ha ocasionado daños a la competencia del mercado.
Resolución de Preponderancia	"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. 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 por el Pleno del Instituto mediante Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76.
SAIB	Servicio de Acceso Indirecto al Bucle Local.
Segundo Tribunal Colegiado Especializado	Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa especializado en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones, con residencia en la Ciudad de México y jurisdicción en toda la República
Servicios de Desagregación	Servicio mayorista a través del cual el AEPT permite a los CS o AS el acceso a su red local, así

	como la reventa de servicios y cualquier otro necesario para la prestación de los servicios de telecomunicaciones.
T-MEC	Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá
Telcel	Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V.
Telesites	Operadora de Sites Mexicanos, S.A. de C.V.
Telmex	Teléfonos de México, S.A.B de C.V.
Telnor	Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V.
UC	Unidad de Cumplimiento del Instituto
UCE	Unidad de Competencia Económica del Instituto
UPR	Unidad de Política Regulatoria del Instituto

Figura 1.1: Glosario [Fuente: Elaboración propia, 2021]

## 2 Resumen ejecutivo

Grupo Televisa (de ahora en adelante "GTV") ha preparado este documento en respuesta a la consulta pública relacionada con los criterios y umbrales de los parámetros para determinar la libertad tarifaria de conformidad con lo establecido en la Medida TRIGÉSIMA NOVENA del Anexo tres 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 el sector de las telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119"*. Tras analizar las posibles consecuencias de la implementación de la libertad tarifaria en el mercado de banda ancha fija (en adelante "BAF") en México, GTV ha decidido enfocar su respuesta sobre las problemáticas emergentes de la modificación de la Medida.

El Instituto propone otorgar una mayor flexibilidad al AEPT, para determinar las tarifas por servicios mayoristas de desagregación, asegurando que podría generar mejores condiciones a los usuarios finales. Sin embargo, este planteamiento establecido en la Medida 39ª del Anexo 3 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 el sector de las telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119"* tiene un impacto directo en el funcionamiento de la Oferta de Referencia para la Desagregación del Bucle Local (en adelante "OREDA") y en el marco regulatorio del sector de las telecomunicaciones a nivel general, donde parece que el Instituto no tuvo en cuenta los posibles impactos y donde se evidencia que no se tomó una decisión basada en un estudio profundo de la realidad del mercado mexicano de BAF.

Previo a la modificación, las tarifas de los servicios mayoristas eran determinadas por medio de modelos de costos que permitían garantizar precios asequibles para los operadores alternativos. Además, esta aproximación permitía limitar los beneficios para el AEPT, mientras que ahora, al implementar la Medida, no se tiene certeza sobre cuál será la tendencia de los precios y si éstos generarán un cambio sustancial en la distribución del mercado y en el acceso a la red del AEPT por parte de operadores alternativos.

GTV divide su respuesta en este documento en dos ejes argumentativos principales, identificando las posibles consecuencias de la implementación de la libertad tarifaria en el mercado de banda ancha fija desde diferentes aproximaciones. Específicamente, primero se analizará la violación a la legislación vigente y a la Constitución. Luego, los efectos económicos que puede generar la Medida 39ª enfocados hacia la efectividad del marco regulatorio con relación al estado actual del mercado de BAF y la evidencia internacional enunciada por el Instituto en el acuerdo y la aplicabilidad de ésta al caso particular de México.

A continuación, se presentarán las ideas principales de cada sección con los razonamientos y argumentos señalados que se van a desarrollar a lo largo del documento. Lo anterior, con

el fin de lograr una visibilidad general de los puntos clave de la respuesta e identificar las acciones requeridas por parte del Instituto para generar garantías a los operadores alternativos quienes estén interesados en contratar el servicio mayorista de desagregación del bucle en un ambiente con garantías para todos.

## 2.1 Argumentos de indole jurídico

### *Marco jurídico y funcionamiento de políticas regulatorias en México*

Para comprender la problemática generada con los criterios y umbrales expuestos en el Acuerdo para determinar las zonas geográficas donde existirá libertad tarifaria respecto al SAIB; a continuación, se expone una síntesis de las opiniones y comentarios por las cuales GTV considera que los mismos son jurídicamente incorrectos y contrarios a las mejores prácticas económicas, mismas que se desarrollan con profundidad a lo largo del presente escrito.

► **PRIMERO. La segmentación de la aplicación de la regulación asimétrica al AEPT en zonas geográficas es contraria a la naturaleza del régimen de preponderancia<sup>1</sup>.**

En México el sector de telecomunicaciones presenta un nivel de concentración en un solo grupo de interés económico muy elevado que ha impedido el desarrollo competitivo del mismo.

El objetivo del Decreto Constitucional es generar condiciones de competencia en el sector de telecomunicaciones de manera inmediata, a fin de permitir que los servicios de telecomunicaciones tengan mayor alcance a la población y, para ello, se creó la figura jurídica del AEPT<sup>2</sup> y se encomendó al Instituto para que determine su existencia e imponga las medidas regulatorias necesarias para evitar que la actividad del AEPT afecte la competencia y libre concurrencia. En el Decreto Constitucional se constriñó al Instituto a imponer medidas asimétricas al AEPT en materia de tarifas.

La figura del AEPT es “indivisible” pues es un concepto jurídico distinto al de “poder sustancial”, en tanto que el primero considera la influencia del agente económico en todo un sector, a diferencia del segundo que sólo lo considera en un mercado en particular.

El Poder Judicial de la Federación<sup>3</sup> ha reconocido que la naturaleza de la preponderancia es indivisible, atendiendo a que el parámetro para declararla es la participación nacional en el sector de telecomunicaciones; por lo que, las medidas asimétricas que deriven de dicha determinación también deben ser a nivel nacional.

<sup>1</sup> El argumento completo se expone en la sección 4.2.1 del presente documento.

<sup>2</sup> Entendido como aquél que cuente, directa o indirectamente, con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, por el tráfico en sus redes o la capacidad utilizada en las mismas

<sup>3</sup> Amparo en revisión 165/2015 resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado Especializado



Por lo tanto, la Medida 39ª y los criterios y umbrales contenidos en el Acuerdo son contrarios a la naturaleza jurídica del AEPT y en consecuencia al Decreto Constitucional, ya que dividir la regulación asimétrica en materia de tarifas del SAIB en ciertos Municipios, conllevaría que: i) el régimen de preponderancia sólo aplique en ciertas zonas geográficas y no en todo el sector de telecomunicaciones a nivel nacional; ii) en los municipios que determine el Instituto, no existirá regulación asimétrica pues el AEPT podrá determinar libremente las tarifas, y iii) en las zonas geográficas restantes sí aplicará la regulación asimétrica en materia de tarifas, ya que el AEPT no podrá determinar libremente las mismas.

► **SEGUNDO.** *La experiencia internacional citada en el Acuerdo para sustentar los criterios y umbrales para determinar la libertad tarifaria no son trasladables al sector de telecomunicaciones mexicano<sup>4</sup>.*

El Instituto citó como referencias internacionales para sustentar las consideraciones del Acuerdo la experiencia del Reino Unido, España, Italia y Portugal, donde los reguladores segmentaron las medidas regulatorias en zonas geográficas de acuerdo con los niveles de competencia presentados en cada zona geográfica.

Sin embargo, la experiencia de los países indicados no es trasladable al escenario mexicano, por las particularidades de cada uno de los mercados analizados.

- **Reino Unido:** La experiencia del Reino Unido no es trasladable a México, ya que: i) para tomar su determinación, Ofcom consideró que deben existir más operadores en la zona geográfica que se pretende “desregular” –además del dominante– que prestan el SAIB, y ii) dichos operadores deberán prestar el SAIB (y competir con el dominante en ese servicio) en la zona geográfica que se pretende “desregular”.
  - así, la experiencia del Reino Unido no es trasladable a México, ya que el único operador a prestar el SAIB es el AEPT y, por lo tanto, no existe un operador alternativo que preste el SAIB en una determinada zona geográfica, de tal manera que se pudiera considerar eliminar la regulación asimétrica en tarifas.
- **España:** La experiencia de España no es trasladable al escenario Mexicano, ya que para optar por la “desregulación” sectorial del servicio mayorista, la CNMC: i) analizó la participación de otros operadores que prestan dicho servicio mayorista en determinada zona geográfica (en México el Instituto no realiza ese análisis, pues el AEPT es el único operador obligado a prestar el SAIB); ii) la CNMC impuso criterios más estrictos para determinar si en un territorio en específico existen condiciones de competencia, y iii) el Instituto reconoce que en España no existe evidencia de que la segmentación de las medidas regulatorias haya tenido algún impacto benéfico.
- **Italia:** El caso de Italia tampoco sirve como referencia para determinar la segmentación geográfica del régimen tarifario del SAIB, pues: i) Agcom analizó la participación de

<sup>4</sup> El argumento completo se expone en la sección 4.2.2 del presente documento.

operadores en el servicio mayorista de acceso al bucle, (cuestión que no realiza el Instituto en el Acuerdo, toda vez que el AEPT es el único operador obligado a prestar el SAIB); ii) los criterios y umbrales impuestos por Agcom para determinar si existe competencia en un municipio son más estrictos, y iii) no existe evidencia de que la segmentación geográfica haya tenido algún efecto pro-competitivo.

- **Portugal:** el caso de Portugal no es trasladable al mercado del SAIB en México, ya que: i) ANACOM analizó la participación de operadores alternativos en el mercado del servicio mayorista, mientras que en México dicho análisis no es viable, ya que sólo el AEPT está obligado a prestar el SAIB; ii) los criterios impuestos por ANACOM son más estrictos que los propuestos por el Instituto, y iii) no existe evidencia de que la segmentación geográfica en Portugal haya tenido algún efecto pro-competitivo.
- **TERCERO. El análisis que realiza el Instituto en el Acuerdo no es adecuado para determinar si existen condiciones de competencia en el SAIB en cada municipio, pues se realiza sobre un mercado distinto<sup>5</sup>.**

Para establecer los criterios y umbrales sobre los que se determinarán los municipios donde el AEPT podrá determinar libremente la tarifa del SAIB, llevó a cabo el análisis de las condiciones de mercado en cada municipio del BAF (servicio minorista de acceso a banda ancha fija).

Con dicho análisis el Instituto pretende concluir si existen condiciones de competencia económica en el mercado del SAIB en cada municipio, a fin de determinar si el AEPT podrá determinar libremente la tarifa de dicho servicio.

El análisis que llevó a cabo el Instituto es erróneo, toda vez que estudia un mercado minorista (BAF) para determinar si existen condiciones de competencia en un mercado mayorista distinto (SAIB).

- **CUARTO. El Instituto extinguió la regulación asimétrica en materia de tarifas, sin analizar si existen condiciones de competencia efectiva conforme a la ley en el sector de telecomunicaciones<sup>6</sup>.**

Los artículos Octavo Transitorio del Decreto de Reformas, 262, 275 y 276 de la LFTyR establecen que la regulación asimétrica impuesta al AEPT se podrá extinguir por declaratoria del Instituto, una vez que conforme a la ley existan condiciones de competencia efectiva.

Elo implica que el IFT podrá eliminar ciertas medidas impuestas al AEPT, siempre y cuando analice y concluya que existen condiciones de competencia efectiva en el sector, de tal manera que las medidas que se pretenden eliminar se vuelvan inútiles.

<sup>5</sup> El argumento completo se encuentra visible en la sección 4.2.3 del presente documento

<sup>6</sup> El argumento completo se expone en la sección 4.2.4 del presente documento.

Los artículos 94 y 96 de la LFCE establece los procedimientos que el Instituto, en su carácter de la autoridad en materia de competencia económica en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, debe de llevar a cabo a fin de determinar si hay o no condiciones de competencia efectiva en el mercado.

Por lo tanto, las medidas asimétricas impuestas al régimen de preponderancia no pueden suprimirse ni aminorar su rigidez, hasta que el Instituto analice las condiciones y concluya que ya no existen fenómenos anticompetitivos en el sector de mérito.

Así, mediante el Acuerdo el Instituto pretende extinguir la regulación asimétrica en materia tarifaria del SAIB en 63 municipios, sin realizar un análisis de las condiciones de competencia en el sector de telecomunicaciones; pues se limitó a realizar un análisis sesgado del mercado de BAF en cada municipio y no un análisis de todo el sector de telecomunicaciones que tenga como objeto concluir que, si el AEPT determina libremente las tarifas del SAIB en 63 municipios, afectaría las condiciones de competencia en el sector, en contravención al Decreto Constitucional.

Suponiendo sin conceder que el Instituto puede llevar a cabo un análisis por mercado para minimizar o eliminar las medidas asimétricas impuestas al AEPT; entonces debió llevar a cabo un análisis económico conforme a los procedimientos especiales que la LFCE prevé para determinar si existen condiciones de competencia efectiva en un sector.

► **QUINTO. El Acuerdo es ilegal, toda vez que el Instituto pretende otorgar al AEPT libertad tarifaria para el SAIB, cuando la LFTyR obliga que dichas tarifas se determinen con base en un modelo de costos que permita la replicabilidad económica<sup>7</sup>.**

Los artículos 138, 208, 262, 267, 269, 272 y 273 de la LFTyR se establecen una serie de prohibiciones específicas, medidas y principios que limitan la libertad tarifaria del AEPT en materia de telecomunicaciones para con los concesionarios que acceden a su red de telecomunicaciones.

Entre dichas medidas destacan las siguientes: **i)** la prohibición de la libertad tarifaria al AEPT; **ii)** la obligación del IFT de regular asimétricamente en tarifas al AEPT; **iii)** las tarifas de servicios mayoristas deberán estar sujetas a un modelo de costos que permita un margen de rentabilidad razonable y equitativo, por lo menos igual al que recibe el AEPT por prestar el servicio mayorista (replicabilidad económica), y **iv)** que el IFT deberá autorizar las tarifas que el AEPT cobre a los demás concesionarios.

Por ende, el Acuerdo sometido a consulta pública resulta ilegal, pues permitir que el AEPT determine libremente las tarifas del SAIB es contrario a lo establecido por los artículos antes citados, ya que constituye una eliminación a la regulación asimétrica en tarifas y dichas tarifas no se determinarán conforme a un modelo de costos que permita un margen de rentabilidad

<sup>7</sup> El argumento completo se expone en la sección 4.2.5 del presente documento.

razonable y equitativo, por lo menos igual al que recibe el AEPT por prestar el servicio mayorista (replicabilidad económica).

- ▶ **SEXO. El Acuerdo es ilegal, ya que el Instituto determinó los parámetros y umbrales para que exista libertad tarifaria del SAIB con base en un análisis de sólo uno de los mercados minoristas que dependen del SAIB<sup>8</sup>.**

Para determinar en qué zonas geográficas el AEPT gozará de libertad tarifaria para el SAIB, el Instituto realiza un análisis donde se limita a estudiar el mercado de BAF en cada uno de los municipios.

Lo anterior es ilegal, ya que para determinar las condiciones de mercado del SAIB, el Instituto debe de llevar a cabo un análisis de las condiciones de todos los mercados correspondientes a los servicios que se prestan mediante el SAIB, esto es tanto el servicio de BAF (internet fijo) como el servicio de telefonía fija.

Así, el Acuerdo es ilegal, toda vez que el Instituto realizó un indebido estudio de las condiciones de mercado, pues se limitó a analizar las condiciones de sólo uno de los mercados minoristas que dependen del SAIB (el BAF) y no de todos los mercados minoristas que dependen de dicho servicio mayorista.

- ▶ **SEPTIMO. El Acuerdo es ilegal, toda vez que otorgar libertad tarifaria al AEPT para el SAIB, incentivaría la comisión de prácticas monopólicas relativas en perjuicio del sector de telecomunicaciones<sup>9</sup>.**

Con la libertad tarifaria en los 63 municipios propuestos en el Acuerdo, se generarían condiciones para que el AEPT cometa las Prácticas Monopólicas Relativas (PMR) consistentes en: i) discriminación de precios; ii) incrementos de costos o reducción de demanda, y iii) la denegación de acceso a un insumo esencial.

- **Discriminación de precios.** La discriminación de precios consiste en “el establecimiento de distintos precios o condiciones de venta o compra para diferentes compradores o vendedores situados en condiciones equivalentes”<sup>10</sup>.
  - el AEPT tiene prohibido ofrecer tarifas distintas a los concesionarios solicitantes del SAIB de la tarifa que se auto imputa a sí mismo por el uso del bucle local, pues el bucle local es un insumo esencial necesario para ofrecer servicios de telecomunicaciones.

<sup>8</sup> El argumento completo se expone en la sección 4.2.6 del presente documento.

<sup>9</sup> El argumento completo se expone en la sección 4.2.7 del presente documento.

<sup>10</sup> Art. 56, frac. X, LFCE

- por ende, al permitir mediante el Acuerdo que el AEPT tenga libertad tarifaria para el SAIB, dicho agente podrá establecer la tarifa que considere, pudiendo otorgar a los concesionarios solicitantes distintos al AEPT una tarifa más alta de la que el establece para su operación, lo cual constituiría una PMR consistente en la discriminación de precios.
- **Incremento de costos o reducción de la demanda.** La PMR relativa a incremento de costos o reducción de la demanda consiste en "La acción de uno o varios Agentes Económicos cuyo objeto o efecto, directo o indirecto, sea incrementar los costos u obstaculizar el proceso productivo o reducir la demanda que enfrentan otro u otros Agentes Económicos"<sup>11</sup>.
  - dicha PMR claramente se actualizaría en caso de que se otorgue al AEPT libertad tarifaria para el SAIB, pues podría incrementar el costo real en que incurren sus competidores por el uso de la red, a fin de desplazarlos del mercado.
- **Denegación de acceso a un insumo esencial.** Dicha PMR consiste en la denegación, restricción de acceso o acceso en términos y condiciones discriminatorias a un insumo esencial por parte de uno o varios Agentes Económicos"<sup>12</sup>.
  - esto es, los agentes económicos pueden incurrir en PMR si no permiten acceso a sus facilidades a sus competidores sobre bases no discriminatorias en las que es posible compartir y los competidores no pueden obtener o crear una facilidad propia.

En ese sentido, en caso de que ese Instituto determine que en efecto el AEPT tendrá libertad tarifaria para determinar la tarifa del SAIB en los 63 municipios propuestos, entonces dicho AEPT podrá negar el acceso a un insumo esencial (bucle local) mediante el establecimiento de tarifas excesivas que sirvan como bases discriminadoras para restringir el acceso a dicho insumo esencial.

Por tales razones, otorgar libertad tarifaria al AEPT para el SAIB resultaría contrario a los objetivos del Decreto Constitucional, pues al permitir que el AEPT tenga libertad para establecer las tarifas del AEPT se puede afectar gravemente la competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones que desde el 2013 el Constituyente Permanente pretende establecer.

► **OCTAVO. El Acuerdo no señala cuáles serán los términos y condiciones bajo los cuales el AEPT podrá gozar de libertad tarifaria, en contravención a la Medida 39<sup>a13</sup>.**

La Medida 39<sup>a</sup> establece que el Instituto deberá señalar los términos y condiciones a los cuales se debe sujetar el AEPT para aplicar la libertad tarifaria.

<sup>11</sup> Art. 56, frac. XI, LFCE

<sup>12</sup> Art. 56, frac. XII, LFCE

<sup>13</sup> El argumento completo se expone en la sección 4.2.8 del presente documento.

En el Acuerdo el Instituto no señaló los términos y condiciones antes señalados, lo cual resulta en un claro incumplimiento a las obligaciones regulatorias por parte del IFT.

Esto, ya que pretende implementar un nuevo régimen *"la libertad tarifaria"*, sin siquiera establecer una base mínima de regulación que establezca los términos y condiciones de la nueva situación, lo que genera, una situación de incertidumbre absoluta para todos los agentes económicos, por no saber a qué atenerse.

► **NOVENO.** *El Acuerdo es contrario al T-MEC al violentar la obligación de desagregación de redes y al principio de imparcialidad y la definición y alcance de "proveedor importante"*<sup>14</sup>.

El T-MEC establece en su Capítulo 18 relativo a la prestación del servicio de telecomunicaciones que: i) la desagregación de la red del incumbente estará enfocada en tarifas que reflejen los costos; ii) el órgano regulador del país deberá de establecer una regulación asimétrica e imparcial al incumbente, y iii) previo a la resolución de la Consulta Pública, el órgano regulador deberá de dar respuesta a todos los puntos y argumentos hechos valer por las partes.

Por lo tanto, el Acuerdo viola el Capítulo 18 del T-MEC, ya que al establecer la "libertad tarifaria" para el SAIB se incumple la obligación relativa a que la desagregación de la red del incumbente esté enfocada en tarifas que reflejen los costos.

Asimismo, se incumple el principio de imparcialidad en la regulación al incumbente previsto en el T-MEC, toda vez que establecer la "libertad tarifaria" para el SAIB beneficiará en forma evidente al AEPT al otorgarle libertad tarifaria para la prestación del SAIB, en perjuicio del resto de los concesionarios y de los usuarios finales.

Finalmente, conforme al principio de exhaustividad también consagrado en el T-MEC, el IFT deberá *"responder a todas las cuestiones significativas y pertinentes que surjan de todos los comentarios presentados, en el curso de la emisión de la regulación final"* antes de emitir la regulación que derive de la consulta pública que nos ocupa.

Por otra parte, el T-MEC establece que; *"Para México, un proveedor importante incluye un agente económico preponderante considerado como tal en razón de su participación nacional en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, cuando cuente directa o indirectamente con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento. Este porcentaje será medido ya sea por el número de usuarios, suscriptores, tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas, de acuerdo con los datos con que disponga el Instituto Federal de Telecomunicaciones."*

<sup>14</sup> El argumento completo se expone en la sección 4.2.9 del presente documento.

De lo transcrito resulta evidente que el IFT modificó el alcance señalado en el TMEC en razón de su participación nacional por uno mucho menor que sólo abarca 63 municipios, lo cual resulta contrario a los compromisos asumidos por México en dicho tratado.

## **2.2 Argumentos de índole económico**

### ***Marco regulatorio en relación con el crecimiento del mercado de BAF.***

En esta sección se presentan las dos razones principales por las cuales se considera que la implementación de la libertad tarifaria puede tener un efecto adverso sobre el mercado de BAF desde una perspectiva económica y de dinámicas de mercado.

Primero, las fallas en el funcionamiento de la regulación actual, en donde se expone el estado actual del mercado y la regulación vigente. Aquí se evidencia por qué el crecimiento que ha experimentado el mercado en los últimos años se puede atribuir en su mayorista a la inversión en infraestructura propia por parte de los operadores alternativos y no a la pobre efectividad de los remedios regulatorios impuestos a la fecha.

La conclusión principal de esta sección es que México cuenta con un marco regulatorio muy poco efectivo (las líneas desagregadas representan menos del 0.05% del total de accesos o un 0% cuando se trata de VULA), donde los operadores alternativos se han visto obligados a invertir en infraestructura propia para poder hacer frente a un competidor como el AEPT, en lugar de usar la masiva y casi omnipresente infraestructura de dicho agente, lo que supone grandes barreras de entrada y un uso ineficiente de su infraestructura existente.

Ahora, bajo un contexto de libertad tarifaria, se impondría mayor presión sobre el mercado, se reducirían los incentivos a la contratación de servicios mayoristas y se generaría un espacio anticompetitivo en donde ninguna medida regulatoria tendría efecto. Además, teniendo en cuenta que el marco regulatorio opera según lo impuesto por la Separación Funcional, la libertad de tarifas daría un incentivo al AEPT a aumentar los precios de los servicios mayoristas, lo que podría resultar en un posible estrechamiento de márgenes a futuro, una violación a la equivalencia de insumos por la diferencia de condiciones en el mercado y la pérdida de la replicabilidad económica de las ofertas minoristas del AEPT.

### ***Evidencia internacional y aplicabilidad al caso mexicano***

El Instituto establece como referencia a Reino Unido, España, Italia y Portugal como soporte para justificar la segmentación geográfica y los umbrales para la libertad tarifaria que se proponen establecer en 63 municipios del país.

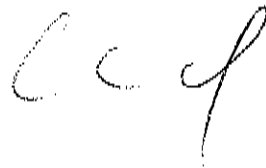
En esta sección se realiza un análisis para cada caso en particular teniendo en cuenta diferentes parámetros que reflejan la madurez del mercado (entre otros, penetración de la BAF tanto a nivel general como con tecnologías de nueva generación, participación del

incumbente, líneas desagregadas, presencia de operadores) y su relación con la realidad de México.

Aquí se podrá evidenciar que, en todos los casos, la penetración de la BAF y de redes Acceso de Nueva Generación (en adelante "NGA"), así como la proporción de líneas desagregadas sobre el total de accesos de banda ancha en el momento de la implementación de la libertad tarifaria es mucho mayor a la proporción que se evidencia actualmente en México.

De igual manera, se hace evidente que las participaciones de mercado del incumbente, tanto a nivel general como en las zonas competitivas, son menores (o sustancialmente menores) en los países que se toman como referencia a la hora de la implementación de la libertad tarifaria. Lo que quiere decir que, a nivel general, el incumbente en estos países contaba con menor poder de mercado y el mercado tenía un mayor nivel de competencia.

En conclusión, el análisis realizado indica que los referentes establecidos por el Instituto no son comparables y no deberían ser planteados como ejemplos de éxito o como base para lo que se pretende imponer arbitrariamente en México

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized cursive letters that appear to be 'C. C. P.' or similar.



### 3 Introducción y estructura del documento

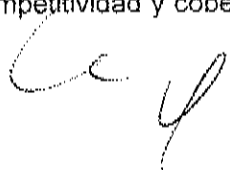
Mediante el presente escrito GTV participa en la consulta pública ordenada por el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones en el *Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determina someter a Consulta Pública los criterios y umbrales de los parámetros para determinar la libertad tarifaria, de conformidad con lo establecido en la Medida TRIGÉSIMA NOVENA del Anexo tres 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 el sector de telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IIFT/EXT/060314/76 y P/IIFT/EXT/270217/119"* (el "Acuerdo").

El objetivo de la participación de GTV en la consulta pública de referencia es realizar comentarios, opiniones y aportaciones específicas sobre los criterios y umbrales de los parámetros para determinar la libertad tarifaria, de conformidad con lo establecido en la medida Trigésima Novena del Anexo Tres 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 el sector de telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IIFT/EXT/060314/76 y P/IIFT/EXT/270217/119"* (la "**Segunda Resolución Bienal**").

Para GTV resulta relevante dar respuesta a esta consulta pública, en primer lugar, debido a que la implementación de la libertad tarifaria afectaría, e incluso podría revertir los pocos logros obtenidos hasta la fecha a través de los esfuerzos que se han hecho lo largo de los últimos años para maximizar el uso apropiado a las Ofertas de Referencia del AEPT. En particular, GTV ha trabajado en pro de que el Instituto opte por mejorar las condiciones determinadas en la OREDA de forma que esta garantice un ambiente equitativo y competitivo en el mercado, mientras que se hace un uso eficiente de la red existente del incumbente.

La modificación en la medida TRIGESIMA NOVENA de las medidas de preponderancia tiene un impacto directo en el funcionamiento de la OREDA, así como en el marco regulatorio del mercado de las telecomunicaciones a nivel general. Previo a la modificación, las tarifas de los servicios mayoristas eran determinadas por medio de modelos de costos que garantizaban precios de alguna manera asequibles para los operadores alternativos y beneficios limitados para el AEPT. Ahora, al implementar la medida, que atenta sobre lo contemplado en la constitución mexicana y la ley, no se tiene certeza sobre cuál será el comportamiento de los precios y si éstos van a permitir a los operadores alternativos hacer uso de la Oferta de una forma que les resulte rentable.

Resulta relevante para esta consulta pública señalar que GTV cuenta con un total de 3560 accesos instalados por medio del SAIB, de los cuales 75% se encuentran en los 63 municipios en los que el Instituto propone imponer las medidas de libertad tarifaria. Es decir, un 75% de los accesos que tiene GTV contratados actualmente se encuentran sujetos a un posible cambio regulatorio que generaría una total incertidumbre para cualquier operador en términos de costos, márgenes de ganancia, competitividad y cobertura. Sin mencionar que cualquier



cambio en estos aspectos tiene un impacto directo sobre la prestación de los servicios a los usuarios finales de GTV.

Es importante agregar que en estos municipios también se ha hecho una inversión en infraestructura considerable por parte de los CS que incluye puertos (PCAIS), nodos (NCAIS), cobunicaciones, entre otros. Actualmente se utiliza un modelo de costos para llegar a los precios definidos por la OREDA para este tipo de inversión. En caso de que se dé la libertad tarifaria, dicho modelo de costos se vería afectado considerablemente y perdería completamente la validez.

Esto hace que resulte imprescindible para GTV responder a la consulta pública en donde, más allá de dar su perspectiva sobre los parámetros y umbrales que se buscan imponer para la libertad tarifaria, busca refutar la modificación en la medida y evitar que se implemente la libertad tarifaria por ser contraria al derecho. Lo anterior, debido a que este cambio puede incrementar la disparidad entre los participantes del mercado y con ello evitaría una evolución apropiada de la red, así como su uso. También implica un contexto en donde los operadores están prácticamente forzados a tomar la inversión propia como única estrategia de operación, lo cual no sólo obstaculiza su progreso idóneo y crea duplicidad innecesaria de infraestructura, sino que además resta todo sentido a la política de desagregación del bucle impuesta al AEPT.

### 3.1 Estructura del documento

Para facilitar la lectura de este informe por parte del IFT, se clasifican y agrupan los temas detallados en las siguientes secciones:

Sección del documento	Temática
Sección 1	Glosario
Sección 2	Resumen ejecutivo
Sección 3	Introducción y estructura del documento
Sección 4	Marco jurídico y funcionamiento de políticas regulatorias en México
Sección 5	Marco regulatorio en relación con el crecimiento del mercado de banda ancha fija
Sección 6	Evidencia internacional y aplicabilidad al caso mexicano
Sección 7	Consecuencias de la libertad tarifaria en el mercado de banda ancha fija mexicano

Figura 3.1: Estructura del documento [Fuente: Elaboración propia, 2021]

Las secciones 5, 6 y 7 hacen referencia a los principales argumentos que se presentan en contra de la modificación a la medida relacionada con la libertad tarifaria. La Sección 4

contiene la argumentación legal y jurídica, la Sección 5 describe los aspectos económicos y de mercado bajo las condiciones regulatorias actuales en México y la Sección 6 presenta la evidencia internacional respecto de la expuesta por el Instituto como referente para la implementación de la medida en México. Finalmente, la sección 7 contiene las principales conclusiones y consecuencias que se pueden derivar de forma conjunta de los dos argumentos anteriores con respecto a la medida que el Instituto pretende imponer.

El análisis desarrollado en la Sección 6 involucra diversas temáticas en su interior. Para esta Sección se presenta la siguiente estructura:

- contexto regulatorio
- participación de mercado
- cobertura de los operadores, donde sea aplicable
- penetración de la banda ancha fija y NGA, donde sea aplicable
- resultados de las políticas de regulación en relación con la desagregación del bucle

Todos los comentarios incluidos en este documento son directamente aplicables al Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones somete a consulta pública los 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 AEPT en telecomunicaciones<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> La información relacionada con la consulta se puede encontrar en: <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/criterios-y-umbrales-para-determinar-la-libertad-tarifaria-de-conformidad-con-la-medida-trigesima>



## 4 Marco jurídico y funcionamiento de políticas regulatorias en México

### 4.1 Consideraciones Preliminares

En la Medida 39ª, el Instituto estableció que las tarifas aplicables al SAIB y a los Servicios de desagregación Total y Compartida del Bucle, Sub-bucle Local, Coubicación para Desagregación y Servicios Auxiliares, se determinarán a partir de un modelo de costos basado en una metodología de costos incrementales promedio de largo plazo.

Respecto al SAIB, el Instituto determinó que, previo análisis, podrá determinar si existen zonas geográficas para las cuales las tarifas del SAIB podrán ser determinadas libremente por el AEPT.

El Instituto señaló que las zonas geográficas se entenderán en función del nivel de desagregación de la información contenida en el Banco de Información de Telecomunicaciones (BIT) del IFT.

Asimismo, determinó que para efectos de determinar si existen zonas geográficas para las cuales las tarifas del SAIB podrán ser determinadas libremente por el AEPT, el Instituto valorará si tiene información suficientemente desagregada para realizar un análisis que considere al menos las siguientes variables de competencia: i) penetración de los servicios; ii) número de operadores en el mercado; iii) participación de mercado del AEPT y del resto de los operadores, y iv) cobertura de las redes existentes.

Derivado del análisis señalado en el párrafo anterior, el Instituto podrá determinar los términos y supuestos bajo los cuales resultaría aplicable la libertad tarifaria mayorista.

Conforme a la Medida 39ª del Anexo 3, se advierte que el Instituto determinó que en ciertas zonas geográficas las tarifas del SAIB podrán ser determinadas libremente por el AEPT, para lo cual: i) deberá definir las zonas geográficas en atención al nivel de desagregación de la información contenida en el BIT, y ii) realizará un análisis en materia de competencia en dichas zonas geográficas, a fin de determinar los términos y supuestos bajo los cuales resultaría aplicable la libertad tarifaria mayorista.

Ahora bien, por lo que hace a las zonas geográficas, en el Acuerdo el Pleno del Instituto propone que las zonas geográficas sobre las cuales se realizará el análisis de competencia previsto en la Medida 39ª sea el municipio, por dos razones en particular: i) la información de accesos del BAF con mayor nivel de desagregación con la que cuenta en consistencia a las variables de competencia que deberá contener el análisis previsto en la Medida 39ª es el municipal, y ii) el municipio se presenta como una alternativa razonable para delimitar geográficamente una zona donde se analiza la competencia de un servicio, cuando dicha competencia proviene de operadores con infraestructura propia, cableros y operadores de

fibra, como es el caso de México. Así, el Instituto determinó que la zona geográfica sobre las cuales se realizará el análisis de competencia será el municipio.

Como se señaló, el análisis de competencia debe contener las siguientes variables de competencia: i) penetración de los servicios; ii) número de operadores en el mercado; iii) participación de mercado del AEPT y del resto de los operadores, y iv) cobertura de las redes existentes. En el Acuerdo el Instituto somete a consulta los siguientes criterios y umbrales que deberán cumplir las citadas variables para determinar los municipios donde el AEPT podrá determinar libremente las tarifas del SAIB.

Precisado lo anterior, a continuación, se realizarán los comentarios y opiniones sobre porqué se considera que los criterios contenidos en el Acuerdo son contrarios al régimen de preponderancia.

## **4.2 Comentarios y Opiniones**

### **4.2.1 PRIMERO. La segmentación de la aplicación de la regulación asimétrica al AEPT en zonas geográficas es contraria a la naturaleza del régimen de preponderancia**

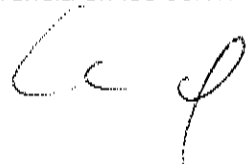
De acuerdo al Decreto Constitucional y a la interpretación del mismo realizada por el Poder Judicial de la Federación, la figura jurídica de la preponderancia reviste el carácter de "indivisibilidad", lo que conlleva que el AEPT se definió como el agente que cuenta con la mayor participación, a nivel nacional, en todo un sector y no en un mercado en particular; por lo que las medidas asimétricas que se impongan a ese agente deben aplicar en todo el sector de telecomunicaciones a nivel nacional, pues de lo contrario no se permitiría la consecución de los fines que el Constituyente Permanente previó con su creación.

De ahí, que se pretenda segmentar geográficamente la aplicación de la regulación asimétrica del AEPT en materia de tarifas del SAIB resulta contrario a los objetivos del Decreto Constitucional y a la naturaleza jurídica del régimen de preponderancia.

Para abundar en lo anterior, a continuación, se expondrán los siguientes postulados relevantes: **A.** Objeto del Decreto Constitucional; **B.** Naturaleza jurídica de la preponderancia; **C.** Resolución de Preponderancia y desagregación del bucle local y **D.** Inviabilidad de aplicar la libertad tarifaria para el SAIB en ciertos municipios.

#### ***A. Objeto del Decreto Constitucional***

Como se advierte de la iniciativa del Decreto Constitucional, se expresó que en México el sector de telecomunicaciones presenta niveles de concentración tan importantes que ha impedido que el desarrollo de dichos servicios alcance el potencial real de competitividad de México. Por eso, uno de los propósitos principales del Decreto Constitucional es establecer condiciones de competencia y libre concurrencia en los servicios de telecomunicaciones.



Para lograr el objetivo de generar condiciones de competencia en el sector de telecomunicaciones en el corto plazo y, así, permitir que sus servicios tengan mayor alcance a la población, en la iniciativa del Decreto Constitucional se propusieron medidas inmediatas para favorecer la competencia, entre ellas, la creación de la figura jurídica del agente económico preponderante<sup>16</sup> y la imposición de las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia.

Como se advierte, con el Decreto de Reformas el Constituyente Permanente incorporó el concepto de preponderancia, en el marco constitucional, es diferente del concepto tradicional de la literatura económica y legislación en materia de competencia conocido como "poder sustancial" o "dominancia" en mercados relevantes. Una de las principales diferencias de este concepto jurídico novedoso es que considera a todo un sector, a diferencia de un mercado en particular.

Asimismo, de lo antes citado se colige que el objetivo del régimen de preponderancia es generar condiciones de competencia en todo el sector de telecomunicaciones de manera inmediata; por eso dicho término —a diferencia del "poder sustancial"— refiere a todo el sector de telecomunicaciones y no es divisible en mercados en particular. Lo anterior, tal y como ha sido constatado por el Poder Judicial de la Federación<sup>17</sup>.

Expuesto lo anterior, conviene realizar un análisis de la naturaleza jurídica del régimen de preponderancia, para verificar cómo no es viable segmentar la aplicación de las medidas asimétricas en zonas geográficas específicas, en lugar de aplicarlas al sector en su totalidad.

### ***B. Naturaleza jurídica de la preponderancia***

El artículo Octavo Transitorio, fracción III, del Decreto Constitucional: i) encomendó al Instituto la determinación de la existencia de los agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones; ii) definió los parámetros que el Instituto debió tomar en cuenta para declarar la existencia de dichos agentes, y iii) estableció las bases conforme las cuales se deben erigir las medidas regulatorias que debía aplicar a los mismos.

En concordancia con lo anterior, el artículo 262 de la LFTyR determinó que son agentes económicos preponderantes aquellos que tengan una participación mayor al 50% a nivel nacional, señalando que, en dado caso, las obligaciones del AEPT se extinguirán cuando el Instituto así lo determine<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Entendido como aquél que cuente, directa o indirectamente, con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, por el tráfico en sus redes o la capacidad utilizada en las mismas.

<sup>17</sup> Véase tesis I.2o.A.E.42 A (10a.), registro digital: 2013653, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Materias(s): Administrativa, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 39, febrero de 2017, Tomo III, página 2183, de rubro: "**DECLARACIÓN DE PREPONDERANCIA EN EL SECTOR DE LAS TELECOMUNICACIONES. EN SU EMISIÓN ES INAPLICABLE EL ARTÍCULO 33 DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA ABROGADA.**"

<sup>18</sup> "**Artículo 262.** El Instituto deberá determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, e impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales, e incluirán en lo aplicable, las relacionadas con información, oferta y

De la normatividad antes indicada se desprende que: Los agentes económicos preponderantes serán declarados tanto en el sector de radiodifusión como en el de telecomunicaciones (primer párrafo de la fracción III del artículo Octavo Transitorio); debido a la configuración jurídica que el Constituyente Permanente otorgó a la figura del agente económico preponderante, sólo puede existir uno en cada sector, pues se considera como cualquiera que cuente directa o indirectamente, con una participación nacional mayor al 50% (primer párrafo de la fracción III del artículo Octavo Transitorio); y la figura jurídica del agente económico preponderante es indivisible, pues: **a)** atiende a todo un sector, y **b)** por ser medido con base a una participación nacional mayor al 50%, sólo puede existir uno en cada sector.

Lo anterior, permite llegar a la convicción de que uno de los atributos que definen la figura del agente económico preponderante es su "indivisibilidad", en el sentido de que el poder que ostenta dicho agente considera a todo un sector a nivel nacional y no a un mercado en particular.

Ello se robustece con el Dictamen de las Comisiones Unidas; pues en el mismo se reconoció que el concepto de preponderancia es distinto al de "poder sustancial", en tanto que el primero considera la influencia del agente económico en todo un sector, a diferencia del segundo que sólo lo considera en un mercado en particular.<sup>19</sup>

---

calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, regulación asimétrica en tarifas e infraestructuras de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales y, en su caso, la separación contable, funcional o estructural de dichos agentes.

Para efectos de lo dispuesto en esta Ley, 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.

Las obligaciones impuestas al agente económico preponderante se extinguirán en sus efectos por declaratoria del Instituto una vez que, conforme a la Ley, existan condiciones de competencia efectiva en el mercado de que se trate.

El Instituto está facultado para declarar en cualquier momento agentes económicos preponderantes en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión."

<sup>19</sup> [Página 269]

"La determinación de agentes económicos preponderantes está supeditada a la instalación del Instituto Federal de Telecomunicaciones, ya que se requiere al nuevo órgano con el cúmulo de sus atribuciones para realizar las investigaciones necesarias que le permitan determinar y encuadrar en los supuestos previstos por la reforma constitucional a los agentes preponderantes, lo cual no puede ser, ex ante. Es aplicable esta medida para ambos sectores, pues en ambos se presentan altos niveles de concentración que harían porque hubiera operadores preponderantes, tal como lo establece la reforma constitucional.

"Cabe destacar que las obligaciones impuestas al o los agentes económicos preponderantes se extinguirán por declaratoria del propio Instituto una vez que existan condiciones de competencia efectiva en los sectores respecto de los cuales fueron declarados preponderantes. Esta colegisladora considera que para efectos del diseño de la legislación secundaria, se deberá tener presente que uno de los propósitos centrales de la reforma constitucional objeto de estudio es la consolidación de un régimen regulatorio plenamente convergente, es decir, que a partir de la entrada en vigor del presente decreto, se creen las condiciones para que todas las redes puedan prestar todos los servicios, es decir, México transitará a un ecosistema de redes que podrán prestar todo tipo de servicio, por ello resulta razonable la lógica de que la preponderancia de un agente económico se determine a partir del peso que este tiene en todo el sector telecomunicaciones, en función de las variables que se señalan en el artículo Octavo Transitorio del Decreto objeto de la presente Minuta. Por lo que hace al sector de la radiodifusión, resulta atinado medir el peso de cualquier agente económico en términos de su participación en la audiencia.

"Asimismo, estas comisiones destacan la atinada incorporación del concepto de preponderancia en el marco constitucional, que se diferencia del concepto tradicional en la literatura económica y legislación en materia de competencia, conocido

Es importante resaltar que, de acuerdo con lo expuesto por el Constituyente Permanente en el dictamen en cuestión, el hecho de que sólo un agente económico puede tener el carácter de preponderante en el sector de telecomunicaciones (a diferencia de otros sectores productivos) se debe a que en dicho sector influyen las economías de redes y el desarrollo de la convergencia tecnológica y de infraestructuras.

Es decir, debido a las particularidades de las redes públicas de telecomunicaciones, el agente que cuenta con un mayor poder o participación de mercado en ese aspecto puede ejercer su dominancia (preponderancia) en todo el sector y no en uno o varios mercados en particular, dada la historia particular y evolución de las telecomunicaciones en México, en donde el incumbente es propietario de las redes públicas de telecomunicaciones fijas y móviles más grandes.

De acuerdo con la UIT, la convergencia tecnológica y de infraestructuras consiste en que en las redes de nueva generación que operan los concesionarios de telecomunicaciones y que están basadas en paquetes que utilizan el IP, pueden entregar muchos tipos de contenido a través de la misma plataforma<sup>20</sup>. Lo que implica que un concesionario puede prestar todo tipo de servicios de telecomunicaciones a través de la misma red y, por ende, **si éste cuenta con una red pública de telecomunicaciones que extiende a través de gran parte del territorio nacional, puede ejercer su influencia comercial en todo el sector y no sólo en mercados en particular** (ya sean divididos por zonas geográficas o por servicios).

En ese sentido, se creó la figura jurídica de preponderancia como un agente cuyo poder de mercado tiene influencia en todo el sector de telecomunicaciones, ya que al intervenir en dicho sector las economías de escala, las economías de alcance y el desarrollo de la convergencia tecnológica y de infraestructuras; el AEPT ejerce su preponderancia en todo el sector y no en mercados en particular como sucede en otros sectores productivos.

Por ello, no sólo era necesario para reestablecer las condiciones de competencia económica en los servicios de telecomunicaciones, la creación de un agente preponderante en todo el sector en cuestión, sino también que la regulación asimétrica que se imponga al mismo sea sobre todo el sector y no dividida en mercados en particular; en virtud de que el AEPT ejerce su influencia en todo el sector y no en zonas geográficas (o mercados) en específico y, de ahí, que es necesario que las medidas asimétricas para contrarrestar dicho poder cubran de igual manera todo el sector y no zonas geográficas (o mercados) específicos.

---

como "poder sustancial" o "dominancia" en mercados relevantes. El concepto de preponderancia considera a todo un sector, a diferencia de un mercado en particular, idea que resulta relevante en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión toda vez que se tratan de economías de redes, y por el desarrollo de la convergencia tecnológica y de infraestructuras."

<sup>20</sup> Conferencia Internacional de Telecomunicaciones, Dubái 2012, visible en <https://www.itu.int/en/wcit-12/Documents/WCIT-background-brief3-S.pdf>



La característica de "indivisibilidad" de la preponderancia ha sido reconocida por los tribunales colegiados en materia administrativa especializados en competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

En efecto, en la resolución al amparo en revisión 165/2015, el Segundo Tribunal Colegiado Especializado estableció que la declaración de preponderancia no debía realizarse por mercados o por servicios específicos, pues la Constitución establece que la declaración de preponderancia debía **deducirse con base en la participación nacional que cierto agente económico tuviera en la prestación de los servicios prestados en el sector de telecomunicaciones.**<sup>21</sup>

Asimismo, el Segundo Tribunal Colegiado Especializado señaló que la declaración de preponderancia no podía realizarse en torno a la definición de un mercado relevante, el análisis territorial y una segmentación de servicios, productos y mercados; ya que el concepto de preponderancia consagrado en el Decreto Constitucional **considera a todo un sector y no simplemente a un mercado en particular**, por lo que para su declaración es correcto medir el peso de cualquier agente económico en términos de su participación en número de usuarios, suscriptores, tráfico en sus redes o su capacidad utilizada.

Con base en lo anterior, el Segundo Tribunal Colegiado Especializado concluyó que si el parámetro para declarar a un agente económico como preponderante es la participación nacional que este tenga en los servicios de telecomunicaciones y no en función de algún territorio, región, zona o área; **resulta lógico y razonable que las medidas regulatorias que se impongan también sean a nivel nacional, pues con ello se mantiene la congruencia entre el parámetro de medición y el parámetro de aplicación de las medidas.**

Además, el Tribunal citado señaló que **resultaría ilógico y desventajoso para algunos concesionarios establecer medidas regulatorias por territorio, región, zona o área, dando pauta, incluso, a que se llegaran a violar algunos derechos fundamentales como**

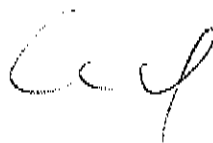
---

<sup>21</sup> [Página 235]

"De lo dicho hasta aquí, a partir de los diversos métodos de interpretación constitucional, este tribunal llega a la convicción de que el constituyente consagró ciertos principios, fijó los objetivos a alcanzar, ordenó que se realizaran las acciones necesarias para lograrlos, identificó a los órganos obligados a hacerlo y mencionó los criterios para hacer la modificación que serviría de base a la declaración de preponderancia, y que este conjunto de elementos normativos son los parámetros, y no otros distintos, los que deben servir para verificar las constitucionalidad del acto reclamado.

**"En este sentido, la Constitución ordenó que se declararan agentes económicos preponderantes en el sector, pero no exigió que esa declaración se hiciera por mercados o por servicios específicos.**

"En ese orden de ideas, resulta ineficaz afirmar que las determinaciones tanto de la autoridad responsable como de la juez del conocimiento carecen de un análisis y determinación de los servicios, pues si bien la autoridad responsable no realizó un análisis de servicios, mercados infraestructura, etc., como lo pretende la quejosa, también lo es que no estaba obligada a ello, pues se insiste, **el constituyente no exigió que la declaración de preponderancia se realizara por mercados o por servicios específicos**, de ahí que sea inexacto señalar que existió arbitrariedad en la decisión del regulador, máxime que, como lo estableció la juzgadora federal en la sentencia recurrida, **la Norma Fundamental revela que la declaración de preponderancia debida deducirse con base en la participación nacional que cierto agente económico tuviera en la prestación de los servicios incluidos en el sector de las telecomunicaciones.**"



**el de igualdad**, máxime que la participación del preponderante es en todo el territorio nacional, **por lo que además de irracional, no existiría justificación para determinar porqué en determinados territorios, zonas geográficas, áreas o regiones** serían aplicables algunas medidas como las relacionadas con la información, oferta, calidad de servicios o tarifas, y en otros no.

El análisis jurídico realizado por el Segundo Tribunal Colegiado Especializado para determinar la inviabilidad de segmentar la aplicación de las medidas asimétricas al AEPT en zonas geográficas, converge en dos razones que derivan de la configuración que el Constituyente Permanente otorgó a la figura del agente económico preponderante: i) el parámetro para determinar al agente económico preponderante es su participación nacional, con la finalidad de **reducir dicha participación nacional**, y ii) supeditar la aplicación de las medidas asimétricas a ciertas zonas geográficas sería diametralmente opuesto al objetivo de reducir la participación nacional del AEPT, pues si en cierta demarcación no aplica o dejara de aplicar una medida asimétrica, el agente económico preponderante seguiría ejerciendo su poder en la misma lo cual invariablemente tendría como consecuencia que la participación nacional del AEPT no se reduzca o, incluso, aumente.

Así las cosas, resulta evidente que un principio que rige a la figura de preponderancia es el de "indivisibilidad"; en la inteligencia de que, debido a las características del AEPT, el Instituto no puede imponer medidas asimétricas en función de algún territorio, región, zona geográfica o área específica.

### ***C. Resolución de Preponderancia y desagregación del bucle local***

Ahora bien, en cumplimiento a la obligación del Instituto de declarar la existencia de un agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones y regularlo de manera asimétrica, el 6 de marzo de 2014, a través del acuerdo P/IFT/EXT/060314/76 emitió la Resolución de Preponderancia e impuso al AEPT las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia.

Mediante esa Resolución de Preponderancia, el Instituto declaró al grupo de interés de económico encabezado por América Móvil S.A.B. de C.V., como el AEPT y en consecuencia, le impuso diversas medidas asimétricas con el objeto de evitar afectaciones a la libre competencia y concurrencia en dicho sector, entre las cuales destacan: i) medidas relacionadas con información, oferta y calidad de los servicios; ii) acuerdos en exclusiva; iii) limitaciones al uso de equipos terminales entre redes; iv) regulación asimétrica en tarifas e infraestructura de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales, y v) la separación contable o funcional del AEPT.

Las Medidas de Desagregación, constituyen el Anexo 3 de la Resolución de Preponderancia.

Ahora bien, para efectos de analizar la Consulta Pública a la luz de la Resolución de Preponderancia y las Medidas de Desagregación, es menester señalar que, en dicha Resolución de Preponderancia, al igual que en el artículo Octavo Transitorio, fracción IV del

Decreto Constitucional en Materia de Telecomunicaciones, se declaró que los servicios de desagregación efectiva del bucle local efectivamente constituyen un insumo esencial.

Específicamente, en respuesta a los argumentos del AEPT, el Pleno de ese Instituto resolvió que la declaratoria de insumo esencial de los servicios de desagregación del bucle local es obligatoria para el IFT y que la misma no debió ser precedida por el procedimiento especial de investigación para determinar insumos esenciales, previsto en el artículo 94 de la LFCE, ya que dicho carácter de insumo deviene directamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>22</sup>.

Asimismo, en la Resolución de Preponderancia<sup>23</sup> se determinó que los servicios de desagregación efectiva del bucle local constituyen un insumo esencial, en todo el territorio nacional y por ende no deben ser segmentados por zonas geográficas.

Esto es, el Pleno al emitir la Resolución de Preponderancia analizó si la desagregación efectiva del bucle local podría realizarse en determinadas zonas geográficas y concluyó que ello inhibiría el desarrollo de la competencia al impedir que el resto de los concesionarios mantengan una oferta integral de sus servicios.

Dicho en otras palabras, el Instituto expresamente reconoció que las medidas asimétricas impuestas para la desagregación de la red no deben de ser segmentadas por zonas geográficas, sino que los concesionarios deben tener acceso a la red de telecomunicaciones de forma integral, con la finalidad de poder mantener una oferta en beneficio de la competencia efectiva en el sector.

No pasa por desapercibido, que el Instituto reconoció que en dicho momento muy pocas zonas de México estaban cubiertas por 2 o más proveedores, siendo incluso normal no tener infraestructura en la gran mayoría del país. No obstante, desde ahora se advierte que continúa dicha declaración que motivó a no segmentar la desagregación por zonas geográficas, pues según la propia Consulta Pública sólo en 63 municipios, 2 o más operadores proveen los servicios de BAF, porción que sigue siendo muy baja a comparación del número de municipios que existen en México, esto es, 2,457. Pues incluso mediante la propia Consulta Pública se señaló que únicamente 1,619 municipios cuentan con acceso al servicio de BAF.<sup>24</sup>

Por lo tanto, se insiste en que de acuerdo con la declaración del Instituto mediante la Resolución de Preponderancia y la situación actual del mercado de BAF, según se estableció en la Consulta Pública, las medidas impuestas para la desagregación de la red no deben de ser segmentadas por zonas geográficas.

<sup>22</sup> Véase fojas 482, 671, 776, 880, 1180 de la Resolución de Preponderancia.

<sup>23</sup> Véase foja 1395.

<sup>24</sup> "De acuerdo con información del BIT: 1,619 municipios cuentan con accesos de BAF, es decir, 65.9% del total de 2,457 municipios contemplados en el BIT."

Finalmente, no es óbice señalar que, en el mismo sentido, el artículo 269, fracción V, de la LFTyR señala que la red de telecomunicaciones del AEPT consiste un insumo esencial y por consiguiente todos sus elementos para la desagregación deben ser considerados como tal.

En conclusión, mediante el Decreto Constitucional, y la Resolución de Preponderancia, se señaló que para reestablecer las condiciones de competencia económica en los servicios de telecomunicaciones era necesario la creación de un AEPT en todo el sector de telecomunicaciones, y la emisión de la regulación asimétrica que se imponga al mismo AEPT sin dividirla en mercados en particular o zonas geográficas. Señalando expresamente que lo anterior también resulta aplicable para la desagregación de la red de telecomunicaciones y por consiguiente sus elementos deben ser considerados un insumo esencial.

#### ***D. Inviabilidad de aplicar la libertad tarifaria para el SAIB en ciertos municipios***

De acuerdo con lo antes expuesto, se advierte que dividir la aplicación de la regulación asimétrica del AEPT en zonas geográficas, como se pretende realizar con la regulación tarifaria del SAIB para que en ciertos municipios exista una regulación asimétrica tarifaria y en otros no (libertad tarifaria) implicaría quebrantar el principio de "indivisibilidad" que caracteriza la figura de preponderancia.

Lo anterior, ya que dividir la regulación asimétrica en materia de tarifas del SAIB en ciertos Municipios, conllevaría a que: i) por un lado en los municipios que determine el Instituto, no existirá regulación asimétrica pues el AEPT podrá determinar libremente las tarifas, y ii) en las zonas geográficas restantes sí aplicará la regulación asimétrica en materia de tarifas, ya que el AEPT no podrá determinar libremente las mismas.

Ello es disonante a la figura de preponderancia, pues en atención al contexto y los objetivos perseguidos por el Constituyente Permanente, se desprende que la figura jurídica de preponderancia es indivisible, en la inteligencia de que la aplicación de las medidas asimétricas debe ser nacional y no en función de algún territorio, región, zona o área.

Es decir, al establecer que las tarifas aplicables al SAIB podrán ser determinadas libremente por el AEPT en ciertos municipios, tiene como resultado que: i) en dichos municipios no exista una regulación asimétrica en materia de tarifas, y ii) en consecuencia que se haya dividido la aplicación de las medidas asimétricas en función de algún territorio, región, zona o área y no en todo el territorio nacional.

Respecto al primer punto, se destaca que permitir que el AEPT determine de manera libre las tarifas implica la desincorporación de un régimen asimétrico, ya que cualquier concesionario que preste el SAIB puede determinar de manera libre dichas tarifas; lo que implica que la regulación del AEPT en ese contexto no sea asimétrico.

Por lo que hace al segundo punto, al desincorporar la regulación asimétrica en materia de tarifas en ciertos municipios (por permitir que el AEPT las determine de manera libre) se



rompería con el principio de "indivisibilidad" que reviste la institución de preponderancia, pues dicho régimen ya no aplicaría en todo el sector de telecomunicaciones, sino que sería dividido en ciertas zonas geográficas. Con un criterio que se apega más al de un análisis de poder sustancial.

Ello significa contravenir al espíritu del Decreto Constitucional y en específico una violación al artículo Octavo Transitorio del mismo, pues el Instituto incumpliría tanto su obligación de imponer medidas que rijan en todo el sector de telecomunicaciones de acuerdo con el principio de "indivisibilidad" y como su obligación de regular de manera asimétrica al AEPT en materia de tarifas.

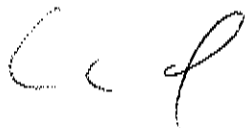
Lo anterior no es menor, pues mediante una resolución del Instituto se altera el objeto y alcance de la figura de la preponderancia en la Constitución, pues de forma clara va más allá de la misma.

#### **4.2.2 SEGUNDO. La experiencia internacional que se cita para sustentar los criterios y umbrales para determinar la libertad tarifaria no son trasladables al escenario de México, ni a los objetivos del Decreto Constitucional.**

La experiencia internacional a la que se hace referencia en el Acuerdo no sirve como referente para segmentar la aplicación de las medidas asimétricas del régimen de preponderancia en zonas geográficas en México; pues México introdujo la figura jurídica de la preponderancia como parte de una política pública destinada a reducir a nivel nacional la participación del agente económico preponderante en todo el sector de telecomunicaciones, debido a los importantes problemas de concentración y anti-competencia que se presentan en el mismo. La definición de un agente económico como dominante de acuerdo con su participación nacional y al objetivo de reducir dicha participación no es compartida en ningún otro país, por lo que su experiencia no puede servir como referencia para intentar segmentar la aplicación de las medidas de preponderancia en zonas geográficas.

Así es, en ninguno de los países señalados por el Instituto existe una política pública —mucho menos una creada por el Constituyente como el supremo órgano político— destinada a identificar el poder que ejerce un agente económico en todo el sector y no en mercados específicos y, en consecuencia, la segmentación geográfica que otros reguladores realizan para la aplicación de medidas competitivas no puede ser trasladadas al escenario regulatorio de las telecomunicaciones en México.

A continuación, se expondrá cómo la experiencia de cada uno de los países analizados por el Instituto (Reino Unido, España, Italia y Portugal) por sus particularidades, no son trasladables al sector de telecomunicaciones en México.



## **Reino Unido**

De acuerdo con lo expuesto por el Instituto, en el Reino Unido Ofcom determinó zonas geográficas donde existen condiciones de competencia en el servicio mayorista de acceso a la banda ancha y definió dichas zonas en el área cubierta por la central local, ya que esta es la unidad natural para utilizar debido a la importancia de los operadores "LLU" en el Reino Unido, como fuente competitiva en los mercados mayoristas de acceso a banda ancha.

En primer término, resulta importante aclarar qué es un "operador de LLU", pues el Instituto no lo explica en el Acuerdo. "LLU" son las iniciales para el término en inglés "*local loop unbundling*" lo cual significa la desagregación del bucle local<sup>25</sup>.

Por ende, un operador LLU, es un operador de redes públicas de telecomunicaciones que, dentro de los servicios que presta, se encuentra el servicio mayorista de acceso directo al bucle local. Es decir, permite que otros operadores accedan de manera directa al bucle local, a fin de que presten servicios minoristas de telecomunicaciones.

Como se abundará más adelante, esta es la primera diferencia sustancial que permite entrever que la experiencia del Reino Unido **no es trasladable a México**, pues mientras en el Reino Unido existen diversos operadores LLU además del dominante, en México el único operador obligado a prestar los servicios mayoristas de acceso al bucle es el AEPT.

Precisado que es un operador LLU, conviene continuar con los elementos que el Instituto analizó de la experiencia del Reino Unido respectó a la segmentación de zonas geográficas. En el Acuerdo, el Instituto reconoció que un elemento clave para la delimitación de zonas competitivas, es decir, determinar en qué zonas geográficas existen condiciones de competencia, es el concepto de Operador Principal.

De acuerdo con Ofcom, un Operador Principal es cualquier operador que se espera proporcione una restricción material en el mercado, ya sea directa e indirectamente y se caracterizan por estar activos en la provisión de servicios de acceso de banda ancha al por mayor.

Lo anterior, es el segundo indicador relevante de cómo la experiencia del Reino Unido no es aplicable a México, pues además de que en México el único operador obligado a prestar los servicios mayoristas de acceso al bucle es el AEPT, para considerar que existen condiciones de competencia en zonas geográficas se deben considerar la existencia de otros operadores que también presten dichos servicios mayoristas, **cuestión que no ocurre en México y que no forma parte del análisis que el Instituto realizó en el Acuerdo**.

Asimismo, Ofcom dividió los mercados geográficos en dos de acuerdo con las condiciones de competencia: Mercado A: áreas de centrales en donde sólo BT (operador dominante) está presente o existe un Operador Principal adicional y son áreas en el Reino Unido donde la

<sup>25</sup> <https://www.itu.int/itu-news/manager/display.asp?lang=en&year=2005&issue=01&ipage=local&ext=html>

competencia es limitada o nula, y Mercado B: áreas de centrales donde se encuentra BT y al menos otros dos Operadores Principales y son áreas en el Reino Unido donde hay suficiente competencia.

En ese sentido, se advierte que la experiencia en el Reino Unido no es referente para México, ya que para determinar si existen condiciones de competencia en una zona geográfica, Ofcom determinó que era necesario: i) que existan Operadores Principales distintos al dominante que presten servicios mayoristas de acceso al bucle, y ii) que dichos Operadores Principales tengan actividad en la zona geográfica analizada.

Lo anterior es así, ya que el Instituto no analiza si en los municipios donde advierte que existen otros operadores que prestan el BAF distintos al AEPT, **también prestan el servicio mayorista de acceso al bucle (sea directo o indirecto)**, sino que su análisis se limita a verificar si prestan el BAF a los usuarios finales.

Por ende, la experiencia del Reino Unido no es referente para México, pues para que ello fuere así, el Instituto debería incluir en su análisis que si los operadores alternativos en el municipio en particular, además de prestar el servicio BAF, también prestan el SAIB.

### ***España***

De acuerdo con el Instituto, en España se introdujo la segmentación geográfica en la revisión de mercados de 2014, adoptada en febrero de 2016. En esta revisión la CNMC (regulador) analizó en conjunto los siguientes mercados: i) el mercado 3ª, que incluye el LLU (desagregación –directa– del bucle local), se define a nivel nacional con remedios geográficos segmentados por municipio; ii) el mercado 3b, que incluye el SAIB, se definen en dos mercados geográficos, así como remedios diferenciados en cada uno de ellos, y iii) el mercado 4, que incluye el servicio de enlaces dedicados, se define con carácter nacional y se imponen obligaciones homogéneas en todo el territorio.

La CNMC estableció criterios distintos para delimitar las zonas “competitivas” en los mercados 3ª (LLU) y 3b (SAIB).

Para el mercado 3ª, se considera que existen condiciones de competencia en aquellos municipios que tengan centrales locales donde: i) haya un mínimo de 3 redes NGA, y ii) con cobertura individual superior al 20%.

Para el mercado 3b, se definen mercados donde existen condiciones de competencia y donde no, a partir de los siguientes criterios: Mercado 3b-1, se define como el mercado “competitivo” que agrupa aquellas centrales locales de Telefónica (operador dominante) donde: i) haya un mínimo de 3 redes NGA con cobertura individual superior al 20%, o ii) haya al menos dos operadores alternativos con una cuota individual en el mercado minorista de banda ancha de al menos 10% y la cuota de Telefónica en dicho mercado minorista es inferior al 50%. Mercado 3b-2, que agrupa el resto de las centrales y donde no existen condiciones de competencia.

Al igual que en el caso del Reino Unido, se desprende que las condiciones de mercado en España no son similares a las de México y, por ende, la experiencia en dicho país respecto a la segmentación geográfica y sus remedios no es trasladable a México.

Ello, toda vez que en España –a diferencia de México– el mercado mayorista de acceso a banda ancha (ya sea por desagregación directa del bucle local o por el SAIB) es uno donde participan más operadores además del dominante.

Es decir, para analizar si existen condiciones de competencia en determinada zona geográfica para efectos del servicio mayorista de acceso a la banda ancha fija, la CNMC analizó **la participación de otros operadores que prestan dicho servicio mayorista en la determinada zona geográfica.**

El Instituto no lleva a cabo ese análisis en el Acuerdo, sino que por el contrario (como se abundará más adelante) se limita a analizar la participación de otros operadores en los servicios **minoristas** de acceso a BAF en un municipio en particular; esto es analiza la participación en el mercado “aguas abajo” del que pretende establecer la libertad tarifaria.

Dicha cuestión sucede, toda vez que, al ser que el AEPT es el único obligado a prestar el SAIB, es imposible analizar en México –como sí se realizó en España– la participación de otros operadores en el mercado mayorista de acceso al BAF.

Por tal razón, la experiencia de segmentación geográfica y remedios para los servicios mayoristas de acceso al BAF de España **no es trasladable a México**, pues en España sí existen otros operadores distintos al dominante que prestan dichos servicios y, por ende, sí se puede analizar la presión competitiva que ejercen en una circunscripción territorial.

Por otro lado, además de que en España sí existen otros operadores distintos al dominante que prestan los servicios mayoristas de desagregación directa e indirecta del bucle local; la CNMC impuso criterios más estrictos que los que el Instituto pretende imponer para determinar si existen condiciones de competencia en cierto municipio.

En efecto, en España se estableció que haya un mínimo de 3 redes NGA distintas a la del operador incumbente, con cobertura individual del 20%. Por otro lado, en México el Instituto pretende establecer que en el mercado existan, por lo menos, 3 operadores (incluyendo el AEPT) y de los cuales al menos 2 operadores ofrecen servicios a través de fibra óptica.

Así, la experiencia en España no es trasladable a México, pues: i) en España se analizó un mercado mayorista donde sí existen operadores que prestan los servicios mayoristas de acceso al bucle local (en México el Instituto no realiza ese análisis, pues el AEPT es el único operador obligado a prestar el SAIB), y ii) la CNMC impuso criterios más estrictos para determinar si en un territorio en específico existen condiciones de competencia.

Además de lo anterior, el Instituto reconoce que en España no existe evidencia de que la segmentación de las medidas regulatorias del mercado mayorista de acceso al bucle local en



zonas geográficas haya tenido algún impacto, no obstante que en dicho país el mercado de servicios mayoristas de acceso al bucle local se encuentra mucho más desarrollado que en México, en el entendido de que en España dicho servicio es prestado por varios operadores y no sólo por el agente dominante como sí sucede en México.

De acuerdo a lo antes expuesto, se advierte que la experiencia de España no es trasladable a México como referencia para segmentar la aplicación de la medida tarifaria del SAIB en zonas geográficas, ya que: i) en España se analizó la participación de otros operadores en el servicio mayorista de acceso al bucle, a fin de determinar su segmentación; ii) en México no se analizó la participación de otros operadores en el mercado del SAIB, sino en el mercado "aguas abajo" del servicio minorista BAF, ya que el AEPT es el único obligado a prestar el SAIB; iii) en España se establecieron criterios más estrictos para determinar que existe competencia en una zona geográfica que las que pretende establecer el Instituto, y iv) no existe evidencia que la segmentación de las medidas regulatorias en zonas geográficas haya tenido algún impacto positivo en las condiciones de competencia del sector de telecomunicaciones en España.

### **Italia**

En Italia de igual manera se realizó la segmentación geográfica en los mercados 3a (LLU) y 3b (SAIB) de acuerdo con lo siguiente: i) para ambos mercados, se definen dos mercados geográficos separados, el municipio de Milán y el resto del país, y ii) el "resto del país", a su vez, se definen remedios geográficos distintos, separando entre municipios con una competencia más desarrollada del resto de los municipios.

En el municipio de Milán el regulador (Agcom) observó las siguientes características competitivas en conjunto: hay un total de tres competidores operando y con su propia red en el municipio (Tim, OpenFiber, Fastweb); de estas tres redes FTTH, dos tienen cobertura de hasta 90% de los hogares individualmente (TIM y OpenFiber) y existe una tercera red con un 40% cobertura (Fastweb); el primer operador alternativo a Tim, OpenFiber, tiene cuota en el mercado 3a de cerca del 40%, incluyendo autoproducción; la cuota de mercado de TIM en los mercados 3a y 3b es considerablemente menor en Milán, habiendo experimentado también una fuerte bajada entre 2017-2018.

Por el otro lado, en el "resto del país", para determinar que existen condiciones de competencia en un municipio, Agcom establece los siguientes umbrales para competir: i) Mínimo de dos competidores alternativos a TIM que tengan redes NGA desplegadas, con un mínimo del 60% de cobertura individual y superior a 75% en conjunto; ii) Cuota minorista de TIM en líneas NGA de máximo 40%, y iii) Cuota mayorista de TIM en líneas de acceso NGA por debajo del 80%, incluyendo autoproducción.

Asimismo, Agcom determinó que esos umbrales se definen considerando dos factores que pueden impulsar un nivel de competencia más intenso: la presencia de un operador mayorista

con un modelo de negocio wholesale-only (OpenFiber), y la presencia de otro operador con red FTTH o FTTC (Fastweb) con el objetivo de ganar cuota de mercado.

Finalmente, como lo reconoce el Instituto, la segmentación geográfica en Italia es muy reciente y, por lo tanto, no existe evidencia de que haya sido un remedio eficaz para establecer condiciones de competencia.

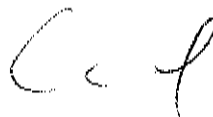
De lo antes expuesto, se advierte que el caso de Italia tampoco sirve como referencia para determinar la segmentación del régimen tarifario del SAIB de acuerdo a la Medida 39ª, por tres principales razones: i) Agcom analizó la participación de operadores en el servicio mayorista de acceso al bucle, cuestión que –como se expuso anteriormente– no es posible que el Instituto la realice en el Acuerdo, toda vez que el AEPT es el único operador obligado a prestar el SAIB y, en consecuencia, no tiene presión competitiva en ese servicio mayorista en ningún municipio. Es decir, en México no existe otro operador distinto al AEPT que esté obligado a prestar el SAIB, por lo que el Instituto (a diferencia de Agcom) no puede analizar la participación de otros operadores en ese servicio, a fin de determinar si el AEPT enfrenta presión competitiva; ii) los criterios y umbrales impuestos por Agcom para determinar si existe competencia en un municipio son más estrictos, y iii) no existe evidencia de que la segmentación geográfica haya tenido algún efecto pro-competitivo.

Respecto al primer punto, como se señaló en los casos del Reino Unido y de España, el regulador basó su análisis en la participación de otros operadores en **el mercado del servicio mayorista de acceso al bucle (directo o indirecto)**.

Mientras que, en el Acuerdo, el Instituto realiza el análisis sobre la participación de otros operadores en el servicio minorista del BAF, ya que en el servicio mayorista (aguas arriba) no existen operadores alternativos que presten el SAIB, toda vez que el AEPT es el único obligado a prestarlo.

Por tal razón, el caso de Italia no es un referente para determinar si en México es viable segmentar la aplicación de las medidas tarifarias del SAIB; en tanto que la decisión del regulador italiano se basó en el análisis de la participación de otros operadores distintos al dominante en el SAIB, mientras que en México dicho análisis no es viable, ya que el AEPT es el único obligado a prestar el SAIB.

Por otro lado, los criterios de Agcom para determinar si existen condiciones de competencia son más estrictos que los que pretende aplicar el Instituto, ya que: en Italia se estableció que deben existir mínimo dos competidores alternativos a TIM, con redes NGA desplegadas, con un mínimo del 60% de cobertura individual y superior a 75% en conjunto; mientras que el Instituto propone que existan dos operadores alternativos y solo uno de ellos con red NGA; el Instituto no establece un porcentaje de cobertura mínimo de la red de los operadores alternativos; el regulador italiano estableció que la cuota minorista del dominante debe ser máximo del 40%; mientras que el Instituto estableció que la participación del AEPT no debe ser mayor a 50%; el regulador italiano impuso que la cuota mayorista del operador dominante



sea por debajo del 80%. El Instituto no estableció dicho parámetro, ya que el AEPT es el único operador que ofrece servicios a nivel mayorista.

Además de lo anterior, Agcom sostuvo que debe existir la presencia de un operador alternativo que preste únicamente servicios mayoristas (wholesale-only) y la presencia de otro operador con red FTTH.

El Instituto no estableció como criterio que exista otro operador alternativo que preste servicios mayoristas –mucho menos que preste únicamente servicios mayoristas– ya que en México sólo el AEPT presta el SAIB, por lo que, si el Instituto realmente trasladara la experiencia en Italia a México, concluiría que la segmentación geográfica en el caso del SAIB sería inviable por ser que el AEPT es el único operador obligado a prestarlo.

En ese sentido, se advierte que la experiencia en Italia no es trasladable a México, ya que la segmentación de mercados en dicho país se realizó con criterios y umbrales mucho más estrictos que los que propone el Instituto.

Finalmente, no existe evidencia de que la segmentación geográfica haya tenido algún efecto pro-competitivo en Italia.

### ***Portugal***

En el caso de Portugal, el Instituto establece que el regulador (ANACOM) hizo la segmentación de mercados en dos áreas: **Áreas C:** freguesias<sup>26</sup> con: **a)** al menos dos operadores alternativos a MEO (operador incumbente) con una cobertura de NGA superior al 50% o **b)** un operador alternativo a MEO con una cobertura de NGA superior al 50% y donde la participación de mercado de MEO en el mercado minorista de acceso a banda ancha es inferior al 50% (466 freguesias).

Al igual que en los casos de Reino Unido, España e Italia, el caso de Portugal no es trasladable al mercado del SAIB en México, ya que: **i)** ANACOM analizó la participación de operadores alternativos en el mercado del servicio mayorista, mientras que en México dicho análisis no es viable, ya que sólo el AEPT está obligado a prestar el SAIB; **ii)** los criterios impuestos por ANACOM son más estrictos que los propuestos por el Instituto, y **iii)** no existe evidencia de que la segmentación geográfica en Portugal haya tenido algún efecto pro-competitivo.

Con base en lo anterior, se desprende que la experiencia internacional citada por el Instituto no es aplicable a México por la naturaleza jurídica del agente económico preponderante, en el entendido en que en dichos países no se creó una figura afín al AEPT ni se estableció como política pública reducir la participación de dicho agente económico preponderante a

---

<sup>26</sup> Freguesia es la organización administrativa en la que se divide los Municipios en Portugal.

**nivel nacional**, lo que hace que la segmentación geográfica no sea una alternativa viable para lograr dicho objetivo constitucional.

Aunado a lo anterior, la experiencia en el Reino Unido, España, Italia y Portugal apunta a que para llevar a cabo la segmentación geográfica para desregular las tarifas del SAIB, debe necesariamente existir otros operadores que presten ese servicio mayorista en las zonas geográficas analizadas; cuestión que no sucede en México, toda vez que el AEPT es el único obligado a prestarlo.

Finalmente, se demostró que la experiencia en los países antes señalado no es referente para determinar en México la segmentación geográfica de las medidas asimétricas del SAIB; pues dichos países presentan condiciones de mercado distintos a los que presenta el sector de telecomunicaciones en México.

#### **4.2.3 TERCERO. El análisis que realiza el Instituto en el Acuerdo no es adecuado para determinar si existen condiciones de competencia en el SAIB en cada municipio, pues se realiza sobre el mercado “aguas abajo”.**

Para establecer los criterios y umbrales sobre los que se determinarán los municipios donde el AEPT podrá determinar libremente la tarifa del SAIB, el Instituto realizó un diagnóstico actual del mercado BAF. Para llevar a cabo dicho diagnóstico, analizó la información de accesos de BAF a nivel municipal, para identificar lo siguiente:

- **Presencia de accesos BAF:** identificó los municipios en los que existe presencia de BAF y analizó la participación de mercado de los operadores existentes.
- **Número de Operadores:** analizó el número de operadores en cada uno de los municipios.
- **Participación de mercado de operadores alternativos al AEPT:** analizó el nivel de presencia de las opciones con que cuentan los usuarios en cada municipio.
- **Cobertura:** analizó el número de accesos al BAF por cada 100 hogares.
- **Tecnología:** analizó el despliegue tecnológico de las redes públicas de telecomunicaciones en los municipios.

De conformidad con el Acuerdo, el objetivo del análisis antes señalado es identificar municipios en los cuales se presentan mejores condiciones para concesionarios alternativos, determinados así por una participación no mayoritaria del AEPT en municipios que registran una alta penetración de accesos de BAF, un número alto de operadores dentro del municipio y la presencia de accesos de fibra óptica.

Además, en el Acuerdo el Instituto llevó a cabo el análisis de las condiciones de mercado en cada municipio del servicio minorista de acceso a banda ancha fija para determinar si existen condiciones de competencia en el mercado del servicio mayorista de acceso

indirecto al bucle, a fin de discernir si el AEPT podrá determinar libremente la tarifa de dicho servicio, de acuerdo con la Medida 39ª. Es decir, el Instituto realizó un diagnóstico del mercado "aguas abajo" (servicio minorista de acceso al BAF) con el objetivo de determinar si existen condiciones de competencia en el SAIB.

De esto se colige que el análisis que realizó el Instituto no es adecuado para establecer los criterios y umbrales para determinar los municipios donde el AEPT podrá determinar libremente las tarifas del SAIB, **pues no diagnosticó el mercado donde la desregulación tarifaria surtirá efectos.**

De la Medida 39ª se desprende que el Instituto determinó que podrá definir zonas geográficas donde el AEPT podrá fijar libremente la tarifa del SAIB, previo análisis que considere las siguientes variables de competencia: i) penetración de los servicios; ii) número de operadores en el mercado; iii) participación de mercado del AEPT y del resto de los operadores, y iv) cobertura de las redes existentes.

Es decir, en la Medida 39ª el Instituto señaló que, previo a determinar las zonas geográficas donde existirá la libertad tarifaria del SAIB, deberá realizar un análisis en materia de competencia sobre dicho servicio mayorista, tomando en cuenta las variables de competencia antes señaladas.

Por lo tanto, se desprende que las variables de competencia se deberán analizar en el mercado del servicio que se pretende desregular, esto es, el SAIB y no sobre otro mercado como lo realiza el Instituto en el Acuerdo.

Lo anterior es así, ya que evaluar el número de operadores que prestan el servicio de BAF a los usuarios finales; la participación de cada operador en los municipios donde prestan dicho servicio minorista; la tecnología de la red con la que prestan el BAF, y la cobertura de sus redes; **no permite conocer las condiciones de competencia que se dan en el SAIB en cada uno de los municipios analizados.**

Ello, ya que el hecho de que existan operadores que presten el BAF en un municipio en particular, **no implica necesariamente que presten el SAIB en dicho municipio** y, por lo tanto, el análisis de su presencia respecto al BAF no permite concluir si ejercen presión competitiva al AEPT para la prestación del SAIB.

Para efectos de lo anterior, es importante resaltar que, de acuerdo con la medida segunda del Anexo 3 de la Resolución de Preponderancia, el SAIB es considerado como un servicio mayorista de desagregación de la red local del AEPT, a fin de que otros concesionarios de telecomunicaciones puedan acceder a la infraestructura de dicha red local. Es decir, el SAIB es un servicio especie del género de compartición de infraestructura del AEPT a los CS.

Lo anterior hace evidente que, de conformidad con los artículos Octavo Transitorio, fracción III, del Decreto Constitucional, y 127, fracción VII y 133 de la LFTyR, **el AEPT es el único concesionario de telecomunicaciones obligado a prestar el SAIB a los CS.**

En efecto, la fracción III del artículo Octavo Transitorio del Decreto Constitucional establece que el Instituto deberá determinar la existencia del AEPT y emitirá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia. Entre dichas medidas se encuentra la de **desagregación de los elementos esenciales**.

Conforme a lo antes expuesto, se advierte que el AEPT es el único obligado a prestar el SAIB, ya que: i) el SAIB es un servicio que comprende la desagregación de la red local del AEPT, a fin de que otros concesionarios puedan acceder a su infraestructura; ii) las medidas de desagregación de los elementos esenciales de la red es una medida asimétrica dirigida al AEPT, y iii) el AEPT es el único obligado a prestar los servicios de compartición de infraestructura.

En ese sentido, el hecho de que el AEPT sea el único obligado en prestar el SAIB, tiene como consecuencia que no sea viable analizar la presencia de otros operadores para el servicio BAF en cada municipio, para determinar las condiciones de competencia en el mercado del SAIB.

Esto, ya que, si un operador presta el servicio minorista BAF en un municipio, **no implica que también preste el SAIB, en el entendido de que no está obligado a prestarlo**. Por ende, analizar si existe presencia de otros operadores en un municipio en particular que presten el BAF no es adecuado ni un referente confiable para determinar si existen condiciones de competencia en el SAIB (mercado "aguas arriba"<sup>27</sup>) de tal manera que permita establecer que el AEPT podrá determinar libremente las tarifas del SAIB.

Ello –se insiste– porque el hecho de que otros operadores presten el BAF en un municipio no implica que también presten el SAIB (al no estar obligados a ello) y, en consecuencia, que ejerzan presión competitiva al AEPT en el mercado del SAIB.

Incluso, robustece lo anterior la experiencia internacional que citó el Instituto en el Acuerdo respecto a la desregulación tarifaria que llevaron a cabo los reguladores en el Reino Unido, España, Italia y Portugal. Como se expuso en la opinión "SEGUNDA" del presente documento, en cada uno de esos países, para determinar la segmentación geográfica de los servicios de acceso al bucle local, los reguladores **analizaron la presencia de otros operadores alternativos al agente dominante que sí prestan el servicio mayorista de acceso al bucle**.

Por lo tanto, para verificar si en un municipio en particular existen condiciones de competencia que justifiquen que el AEPT determine de manera libre las tarifas del SAIB, el Instituto no debió basar su análisis de competencia únicamente en la presencia de otros operadores alternativos que presten el BAF, sino que debió tomar en consideración si dichos operadores también prestan el SAIB; pues aun y cuando presten el BAF no significa que también provean

---

<sup>27</sup> El mercado "aguas arriba" significa el mercado ascendente (de proveedores, mayoristas o materias primas) en una cadena productiva.

el SAIB y, por ende, no necesariamente ejercen una presión competitiva en el mercado del SAIB.

Incluso, analizar sólo si los operadores alternativos prestan el BAF y no el SAIB como indebidamente se realizó en el Acuerdo, podría llegar al extremo de determinar que en un municipio el AEPT puede determinar libremente las tarifas del SAIB aun y cuando sea el único concesionario que presta ese servicio mayorista de "SAIB" en ese municipio.

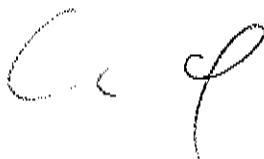
A continuación, se establece un escenario hipotético para ejemplificar lo anterior:

*"El Instituto analiza un municipio donde, además del AEPT, existe presencia de otros 3 operadores alternativos que prestan el servicio BAF y que tienen una participación importante en dicho mercado, de tal manera que la cuota de mercado del AEPT es menor al 50%. Además, es un municipio donde existe una alta penetración del servicio BAF pues más de 75 de cada 100 hogares cuentan con acceso al mismo.*

*"En ese supuesto, y de conformidad con el Acuerdo, existen condiciones para que el AEPT determine libremente la tarifa del SAIB. Ahora, si un nuevo concesionario quisiera tener presencia en ese municipio y, para evitar altas inversiones, quisiera contratar el SAIB, podría solicitarlo tanto al AEPT como a los otros operadores alternativos, empero [los operadores alternativos] podrían negar la prestación del SAIB por no estar obligado a ello y, por ende, el concesionario entrante debería solicitarlo invariablemente al AEPT.*

*"Esto tendría como consecuencia que el AEPT pueda incurrir en conductas que signifiquen barreras para el concesionario entrante, como la imposición de altos precios para la prestación del SAIB, y al estar el AEPT facultado para determinarlos libremente y al no tener presión competitiva en dicho servicio porque los operadores alternativos no lo prestan, está en condiciones de hacerlo."*

De acuerdo a lo antes expuesto, se advierte que para determinar si existe en un municipio en particular condiciones de competencia que permitan al AEPT fijar libremente los servicios del SAIB, el análisis del Instituto no debe limitarse a verificar la presencia de otros concesionarios en el mercado minorista (BAF), sino que debe analizar si existen otros operadores que presten el SAIB, a fin de verificar si existe presión competitiva al AEPT en dicho mercado mayorista, de tal manera que justifique que el preponderante fije libremente las tarifas de ese servicio.



**4.2.4 CUARTO.** La Consulta Pública es contraria al artículo Octavo Transitorio del Decreto Constitucional en Materia de Telecomunicaciones y a la LFTyR, ya que el Instituto extinguió las obligaciones en materia de tarifas asimétricas para el SAIB sin analizar si existen condiciones de competencia efectiva conforme a la ley en el sector de telecomunicaciones, y sin llevar a cabo alguno de los procedimientos establecidos en los artículos 94 o 96 de la LFCE.

La Consulta Pública es contraria al artículo Octavo Transitorio, fracción III del Decreto Constitucional en Materia de Telecomunicaciones, toda vez que el IFT pretende eximir al AEPT de la regulación asimétrica establecida para el SAIB en 63 municipios, mediante el supuesto análisis de las condiciones del mercado que realizó en el acuerdo de dicha Consulta Pública, perdiendo de vista que: **A.** Si pretende eliminar las medidas impuestas al AEPT debe de llevar a cabo un análisis de las condiciones del sector de telecomunicaciones, o **B.** suponiendo sin conceder que dicha regulación pueda ser aminorada o eliminada por mercado (por municipios), entonces debe de llevar a cabo alguno de los procedimientos previstos en los artículos 94 o 96 de la LFCE.

***A. El Instituto debe de llevar a cabo un análisis de las condiciones en el sector de telecomunicaciones a fin de minimizar o eliminar las medidas impuestas al AEPT.***

Mediante los artículos Octavo Transitorio fracción III del Decreto Constitucional en Materia de Telecomunicaciones y 262 de la LFTyR se establece que el Instituto deberá determinar la existencia del AEPT e imponer la regulación necesaria para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia; y que las medidas que se impongan al AEPT sólo se podrán extinguir en sus efectos por declaratoria del Instituto una vez que, conforme a la Ley existan condiciones de competencia efectiva.

Una de las principales funciones del Instituto como órgano constitucional autónomo es la de regular los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, y establecer las condiciones de competencia en el sector de telecomunicaciones, mediante: i) una regulación *ex ante* como lo es la determinación de agentes económicos preponderantes y la imposición de medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y a la libre concurrencia, y que permitan desconcentrar la participación de los incumbentes en cada sector, y ii) una regulación *ex post* consistente en la verificación de las medidas impuestas al AEPT y en su caso la eventual sanción.

Por lo tanto, las medidas asimétricas impuestas al régimen de preponderancia no pueden suprimirse ni aminorar su rigidez, hasta que el Instituto analice las condiciones y concluya que ya no existen fenómenos anticompetitivos en el sector de mérito. Esto es, que conforme a la legislación en materia de competencia existan condiciones efectivas en el sector. Lo



anterior, fue manifestado por el propio Pleno del Instituto a foja 96 de la Segunda Resolución Bienal.<sup>28</sup>

Por su parte, el artículo 275 de la LFTyR establece que el Instituto verificará de manera trimestral las condiciones del sector, y sancionará el incumplimiento de las medidas y la regulación asimétrica que le hubiese impuesto al AEPT y, cuando lo considere (conforme a las condiciones del sector y al procedimiento), determinará la extinción en sus efectos de la totalidad o de algunas de las obligaciones impuestas.

Más importante aún, el artículo 276 de la LFTyR señala que el AEPT dejará de tener tal carácter, cuando el Pleno del Instituto determine que su participación nacional en el sector se redujo por debajo del 50%. Esto es, el AEPT pierde dicho carácter (y por ende la regulación asimétrica impuesta) solamente hasta que su participación nacional sea menor a 50%.

En ese sentido, de la interpretación armónica y sistemática del artículo Octavo Transitorio, fracción III del Decreto Constitucional en Materia de Telecomunicaciones, y los artículos 262, 275 y 276 de la LFTyR, se colige que el Instituto sólo puede extinguir una medida asimétrica del AEPT cuando realice un análisis del sector y determine que se han reestablecido las condiciones de competencia, de tal manera que hace innecesaria la medida de mérito y sólo entonces ésta puede ser minimizada o eliminada.

Lo anterior, se insiste, pues la finalidad del régimen de preponderancia es cumplir con el objetivo constitucional de establecer las condiciones de competencia y libre concurrencia en todos los servicios de telecomunicaciones y consagrar al Instituto como el órgano regulador con los conocimientos técnicos y especializados adecuados para poder establecer las medidas asimétricas necesarias para lograr ese objetivo, ello, tal y como se determinó mediante el Dictamen del Decreto Constitucional<sup>29</sup>.

Por tanto, no puede sostenerse que el Instituto pueda eliminar una medida asimétrica del AEPT, sin antes llevar a cabo un análisis relativo a las condiciones de competencia en el sector que lo lleve a concluir que dicha medida ya no es efectiva o necesaria.

<sup>28</sup> "Además, se advierte que es incorrecto lo que afirma el AEPT respecto a que, en estricto apego a la Lista de Verificación de la OCDE, todas las medidas tendrían que extinguirse, ya que interpreta que la realización de evaluaciones de impacto competitivo debe entenderse como una minimización o eliminación de las regulaciones en cuestión, sin tomar en consideración el contexto y objetivo de las medidas de preponderancia, además de que incluso UNA MEJORA EN LOS INDICADORES EVALUADOS NO IMPLICA POR SÍ MISMA QUE LA REGULACIÓN DEBA MINIMIZARSE O ELIMINARSE."

<sup>29</sup> "Cabe destacar que las obligaciones impuestas al o los agentes económicos preponderantes se extinguirán por declaratoria del propio Instituto una vez que existan condiciones de competencia efectiva en los SECTORES respecto de los cuales fueron declarados preponderantes. Esta legisladora considera que para efectos del diseño de la legislación secundaria, se deberá tener presente que uno de los propósitos centrales de la reforma constitucional objeto de estudio es la consolidación de un régimen regulatorio plenamente convergente, es decir, que a partir de la entrada en vigor del presente decreto, se crean las condiciones para que todas las redes puedan prestar todos los servicios, es decir, México transitará a un ecosistema de redes que podrán prestar todo tipo de servicio, por ello resulta razonable la lógica de que la preponderancia de un agente económico se determine a partir del peso que este tiene en todo el sector telecomunicaciones, en función de las variables que se señalan en el artículo Octavo Transitorio del Decreto objeto de la presente Minuta. Por lo que hace al sector de la radiodifusión, resulta atinado medir el peso de cualquier agente económico en términos de su participación en la audiencia."

Ello pues, permitir lo contrario equivaldría a autorizar al Instituto que actúe de **manera contraria a los objetivos de la Constitución**, es decir, que **elimine medidas asimétricas que contribuyen a la restauración del proceso de competencia efectiva, cuando aún no existen esas condiciones en el sector**. Bajo dicha perspectiva, y pese a lo expresa y claramente ordenado por el Octavo Transitorio y la LFTyR, bastaría con que el Instituto fuera eliminando una a una las medidas asimétricas impuestas al preponderante, sin antes haber analizados que, en efecto, existan ya condiciones de competencia efectiva en el sector correspondiente.

No obstante, lo anterior, a través de la Consulta Pública se pretende que se extinga la medida asimétrica en materia de tarifas del SAIB en 63 municipios, sin antes realizar un análisis de las condiciones de competencia en el sector que en dado caso permitan la supresión de dicha medida.

Esto es, como se advierte de la Medida 39ª de las Medidas de Desagregación de la Segunda Resolución Bienal, el Instituto estableció que, **previo análisis**, podrá determinar si existen zonas geográficas para las cuales las tarifas del SAIB podrán ser determinadas libremente por el AEPT.

En cumplimiento a lo anterior, el Instituto publicó la Consulta Pública mediante la cual **–sin realizar un análisis del sector de telecomunicaciones–** estableció los criterios y umbrales mediante los cuales se determinarán los municipios en los que, a su juicio, ya existe competencia efectiva y por consiguiente el AEPT gozará de libertad tarifaria para fijar las tarifas del SAIB.

Esto es, el Instituto pretende permitir que la regulación asimétrica en materia tarifaria del SAIB se extinga en 63 municipios sin realizar un debido análisis de las condiciones del sector. **Pues aun cuando la Medida Trigésima Novena del Anexo 3 de la Segunda Resolución Bienal es muy clara al establecer que se deberá de llevar a cabo un previo análisis, dicho órgano regulador se limitó a hacer un análisis sesgado del mercado de BAF, y NO DE TODO EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES**, para concluir que en 63 municipios el AEPT podrá determinar libremente las tarifas del SAIB.

Esto implica una aminoración de la intensidad de las medidas de preponderancia e, incluso su extinción por territorio, ya que el Instituto dejará de regular de manera asimétrica en materia de tarifas del SAIB al AEPT solamente en ciertos municipios, pasando por alto que, como ya ha quedado demostrado, la figura del preponderante se analiza a nivel nacional y por ende resulta ilegal eximir al AEPT de las medidas asimétricas en ciertos municipios.

En efecto, en la Segunda Revisión Bienal, el Instituto fue omiso en llevar a cabo un análisis de las condiciones del sector de telecomunicaciones, pues únicamente se limitó a señalar que existen municipios en el país en los que existe una participación importante de concesionarios diferentes al AEPT en la provisión de servicios fijos, lo que interpreta como un entorno con mayor competencia en el que los usuarios finales cuenta con diversas

alternativas en el mercado y, por ello, se justifica "flexibilizar" la regulación tarifaria en esas zonas geográficas, a fin de que el AEPT cuente con libertad tarifaria.

Además, en la Segunda Revisión Bienal, el Instituto únicamente se limitó analizar el mercado de BAF y NO DEL TODO EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES. Lo que resulta contrario a la figura de preponderancia creada con la finalidad de distinguir al incumbente en un sector, en este caso de telecomunicaciones, que tenga más del 50% de la participación nacional. Se insiste que el análisis que lleve a cabo el Instituto para eliminar medidas asimétricas impuestas al AEPT, en su beneficio, debe de ser a nivel sector, y no únicamente de uno de los mercados que integran dicho sector.

Por lo tanto, previo a resolver la Consulta Pública, es necesario que el Instituto lleve a cabo un análisis de competencia económica a nivel nacional, a fin de determinar si existen condiciones de competencia en el sector, de tal manera que justifique la extinción de la regulación asimétrica a dicho AEPT.

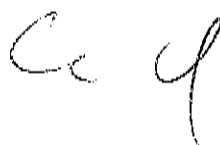
Máxime que, al tratarse de la eliminación de una regulación asimétrica impuesta al AEPT, se debe de llevar a cabo un análisis de las condiciones del sector de manera exhaustiva y no solamente mediante una Consulta Pública, tal como se demostrará en el siguiente punto.

Partiendo de lo anterior, para respetar el artículo Octavo Transitorio del Decreto Constitucional y la LFTyR, el Pleno debió interpretar el contenido de la medida Trigésimo Novena del Anexo 3 de la Segunda Resolución Bienal en el sentido que existe un solo sector, el de las telecomunicaciones, y a partir de entonces realizar el análisis de las condiciones de competencia existentes en ese sector (no uno solo de sus posibles mercados) para que, cualquier decisión que se tomara al respecto, respetara cuando menos en su dimensión sectorial (o de conjunto de bienes y servicios), el principio de indivisibilidad de la figura jurídica de la preponderancia. Por lo tanto, al no haber interpretado dicha medida conforme a ese principio, la Consulta Pública es irremediamente ilegal.

***B. El Instituto debe iniciar alguno de los procedimientos especiales establecidos en la LFTyR.***

Ahora bien, suponiendo sin conceder que el Instituto puede llevar a cabo un análisis **por mercado** (y no por sector) a fin de minimizar o eliminar medidas asimétricas impuestas al AEPT, entonces tanto el artículo Octavo Transitorio, fracción III del Decreto Constitucional, como el artículo 262 de la LFTyR, señalan que dicho órgano regulador debe de llevar a cabo un análisis de las condiciones de dicho mercado conforme a la ley; esto es, conforme a los parámetros establecidos en la LFTyR y en la LFCE, así como mediante los procedimientos específicos para analizar las condiciones del mercado.

En primer lugar, conviene señalar que a fin de poder analizar qué debemos entender por "*que conforme a la ley existan condiciones de competencia efectiva*" debemos hacer una interpretación por exclusión de las prohibiciones del artículo 28 de la Constitución, así como



la no existencia de agentes económicos preponderantes en el sector o agentes con poder sustancial en el mercado de que se trate.

Al respecto, el artículo 28 Constitucional señala que quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones en pocas manos de artículos de consumo necesario.

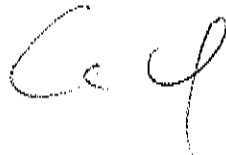
Por su parte, como ya lo hemos señalado con anterioridad, la Constitución y la LFTyR definen como agente económico preponderante a aquellos que tengan una participación nacional mayor al 50% del sector, ya sea de telecomunicaciones o radiodifusión.

Por otra parte, el artículo 59 de la LFCE señala que para determinar agentes con poder sustancial en un mercado relevante, **o para resolver sobre condiciones de competencia efectiva y libre concurrencia**, se deberán de considerar los siguientes elementos: la participación en el mercado tanto del agente económico con poder sustancial; si los agentes con poder sustancial pueden fijar precios o restringir el abasto en el mercado relevante por sí mismos, sin que los agentes competidores puedan, actual o potencialmente, contrarrestar dicho poder; barreras a la entrada y elementos que puedan afectar la oferta de los competidores; la existencia y poder de los competidores, y su comportamiento reciente en el mercado; las posibilidades de acceso a los insumos esenciales; así como las demás que establezcan las disposiciones regulatorias y los criterios que al respecto emita el IFT.

En ese sentido, la LFCE establece los elementos que el IFT debe de considerar para analizar si en el sector, o en su caso mercado, **existen condiciones de competencia efectiva**; elementos que el Instituto debe analizar de forma exhaustiva antes de eliminar o minimizar las medidas asimétricas impuestas al AEPT en materia de telecomunicaciones.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis I.3o.C.51 C (10a.) sostenida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, correspondiente a la Décima Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIV, noviembre de 2012, Tomo 3, página 1848; que a su rubro establece: ***"CONSUMIDOR O USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS. EL ACCESO AL MERCADO EN CONDICIONES DE LIBRE COMPETENCIA Y CONCURRENCIA, ES UN DERECHO HUMANO PROTEGIDO POR EL ARTÍCULO 28, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."***

Asimismo, robustece lo anterior la jurisprudencia 2a./J. 9/2017 (10a.), sostenida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 39, febrero de 2017, Tomo I, página 398; que a su rubro establece: ***"PRÁCTICAS MONOPÓLICAS. BIENES JURÍDICOS TUTELADOS EN ESTA MATERIA POR EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"***.



Aunado a lo anterior, se evidencia a ese Instituto que la LFCE también establece los procedimientos especiales que las autoridades en materia de competencia, en este caso el Instituto, deben de llevar a cabo a fin de analizar las condiciones efectivas del mercado.

Esto es, por un lado, el **artículo 94 de la LFCE** establece el procedimiento que puede iniciar el IFT de oficio o a petición del presidente o la Secretaría de Economía cuando: i) existan elementos que hagan suponer que no existen condiciones de competencia económica en un mercado; ii) tengan la finalidad de definir la existencia de barreras a la entrada a la competencia y libre concurrencia, o iii) la existencia de insumos esenciales que puedan generar efectos anticompetitivos.

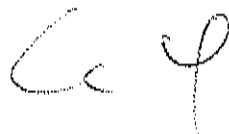
Por su parte, el **artículo 96 de la LFCE** también establece un procedimiento especial para determinar si existen condiciones de competencia efectivas en el mercado y en su caso determinar si existen agentes económicos con poder sustancial en el mercado; señalando que dicho procedimiento se llevara a cabo, de oficio, cuando las disposiciones legales o reglamentarias señalen que se deberá de resolver u opinar sobre cuestiones de competencia efectiva, o a petición de parte legitimada, como lo son el Ejecutivo Federal, la dependencia coordinadora del sector o la parte afectada.

En ese sentido, la LFCE establece procedimientos especiales que el Instituto, en su carácter de la autoridad en materia de competencia económica en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, debe de llevar a cabo a fin de determinar si hay o no condiciones de competencia efectiva en el mercado. En el artículo 94 de la LFCE se establece el procedimiento para analizar y determinar si existen barreras a la entrada o insumos esenciales; mientras que en el artículo 96 de la LFCE se determina el procedimiento para analizar y determinar si existen agentes con poder sustancial en un mercado relevante, o cualquier otro término análogo, como es el de preponderancia.

En tal virtud, se advierte que si bien el Instituto puede extinguir las obligaciones impuestas al AEPT cuando existan condiciones de competencia efectiva en el mercado (o en el sector según lo demostrado anteriormente), **para ello debe seguir y cumplir con alguno de los procedimientos especiales para ello establecidos en la LFCE.**

Esto es, no basta con que el Pleno del Instituto lleve a cabo un escueto análisis de las condiciones del mercado de BAF para eliminar la regulación asimétrica impuesta al AEPT en materia del SAIB en 63 municipios, sino que debe de llevar a cabo alguno de los procedimientos establecidos en los artículos 94 o 96 de la LFCE.

Por lo tanto, resulta ilegal que el IFT pretenda eliminar o minimizar la regulación asimétrica impuesta al AEPT mediante la Consulta Pública, utilizando únicamente los datos del BIT, y otorgando únicamente 30 días a los agentes económicos para realizar manifestaciones sobre dicha Consulta Pública; **sin llevar a cabo uno de los procedimientos especiales de la LFCE que establecen un procedimiento exhaustivo a fin de determinar las condiciones del mercado (o sector).**



Es aplicable a lo anterior, la tesis I.4o.A.583 A sostenida por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, correspondiente a la Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, julio de 2007, página 2464; que a su rubro establece: ***“COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA. FINES DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN DE PRÁCTICAS MONOPÓLICAS SUSTANCIADO POR ELLA”***.

Expuesto lo anterior, resulta evidente que el Instituto: i) debe de llevar a cabo un análisis del sector de telecomunicaciones previo a eliminar o minimizar la regulación asimétrica impuesta al AEPT; y ii) dicho análisis que se debe de llevar de conformidad con alguno de los procedimientos especiales previstos en la LFCE, a fin de poder determinar si en efectos existen condiciones efectivas de competencia.

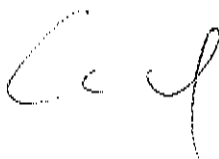
Por lo tanto, se insiste que la Consulta Pública resulta ilegal al pretender eliminar la regulación asimétrica al AEPT en materia de las tarifas del SAIB, sin llevar a cabo un estudio exhaustivo y mediante el procedimiento correspondiente del sector de telecomunicaciones.

Al igual que en rubros anteriores, conviene destacar que, para respetar el artículo Octavo Transitorio del Decreto Constitucional en Materia de Telecomunicaciones, la LFTyR y la LFCE, el Pleno debió interpretar el contenido de la medida Trigésimo Novena del Anexo 3 de la Segunda Resolución Bienal en el sentido que para la determinación sobre la posible existencia de zonas geográficas y sus condiciones de competencia efectiva, debía llevar a cabo alguno de los procedimientos previstos en la LFCE, ya que en su carácter de autoridad de competencia, tiene expeditas dichas atribuciones y le corresponde la obligación de actuar dentro del marco jurídico previamente determinado por el legislador, precisamente para la resolución de este tipo de cuestiones. Por lo tanto, pretender determinar la existencia o no de condiciones de competencia efectiva a partir de una simple Consulta Pública la torna irremediablemente ilegal.

**4.2.5 QUINTO. La Consulta Pública resulta ilegal al transgredir los artículos 138, 208, 267, 269, 272 y 273 de la LFTyR mediante los cuales se establece la regulación asimétrica que el Instituto debe de imponer al AEPT.**

En primer lugar, previo a analizar los artículos de la LFTyR que son transgredidos por la Consulta Pública y la intención del legislador de dotar al AEPT de libertad tarifaria, conviene señalar que mediante el artículo Tercero transitorio del Decreto Constitucional se facultó al Congreso de la Unión para realizar adecuaciones al marco jurídico, teniendo la obligación de establecer las prohibiciones específicas para evitar subsidios cruzados o tratos preferenciales, que sean consistentes con los principios de competencia económica.

Ahora bien, la Consulta Pública transgrede diversos artículos de la LFTyR impuestos al concesionario que actualiza la figura de AEPT en materia de telecomunicaciones, con la finalidad de establecer los principios mínimos de la regulación asimétrica que debe de



imponer el Instituto, así como las prohibiciones específicas para evitar subsidios cruzados o tratos preferenciales. Pues en cumplimiento al Decreto Constitucional, el legislador busca generar condiciones efectivas en el sector de telecomunicaciones y contrarrestar la concentración en dicho sector.

En efecto, mediante los artículos 138, 208, 262, 267, 269, 272 y 273 de la LFTyR se establecen una serie de prohibiciones específicas, medidas y principios que limitan la libertad tarifaria del AEPT en materia de telecomunicaciones para con los concesionarios solicitantes que acceden a la red de telecomunicaciones, y que aunque en algunos casos se trata de una facultad potestativa del Instituto, **el Congreso de la Unión específicamente determinó que las tarifas de los servicios que el AEPT preste a los demás concesionarios deben de estar sujetos a una metodología, sin que pueda ser una tarifa mayor a la que el AEPT establece dentro de sus operaciones.**

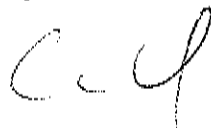
Esto es, el Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo Tercero Transitorio del Decreto Constitucional, mediante los artículos indicados determinó que:

- (i) El AEPT debe de estar sujeto a unas medidas de desagregación que permitan el acceso al resto de los concesionarios a la red pública de telecomunicaciones local (**insumo esencial**) bajo condiciones no discriminatorias.
- (ii) El AEPT debe establecer mediante las ofertas de referencia las condiciones y tarifas de los servicios mayoristas<sup>30</sup> conforme a las reglas de desagregación de la red, mismos que estarán sujetos a la aprobación del Instituto y deberán de someterse a una consulta pública.
- (iii) Prohíbe expresamente la libertad tarifaria al AEPT, señalado que éste deberá de abstenerse de cobrar a los concesionarios tarifas mayores a las que ofrece dicho AEPT a cualquier usuario final, debiendo hacerse extensiva dicha tarifa al concesionario que la solicite.
- (iv) Al respecto, es importante señalar que, si bien el Congreso de la Unión se refiere en el artículo 208 de la LFTyR a las tarifas para con los usuarios finales, lo cierto es que de la interpretación de todos los artículos aquí analizados se desprende que la voluntad del legislador es que las tarifas de dicho AEPT estén sujetas a una regulación asimétrica y por ende éste no debe gozar de libertad tarifaria.

<sup>30</sup> La LFTyR lo define de la siguiente manera: "LXII. **Servicio mayorista de telecomunicaciones:** Servicio de telecomunicaciones que consiste en el suministro de acceso a elementos individuales, a capacidades de una red o servicios, incluyendo los de interconexión, que son utilizados por concesionarios o comercializadores para proveer servicios de telecomunicaciones a los usuarios finales."

- (v) El Instituto deberá determinar la existencia del AEPT, a nivel nacional, sujetándolo a una regulación **asimétrica** en tarifas e infraestructuras de red, incluyendo la **desagregación** de sus elementos esenciales.
- (vi) Que el Instituto podrá imponer diversas medidas, como es, presentar al Instituto las tarifas de los servicios que presta tanto al público como al resto de los concesionarios (servicios intermedios), así como las tarifas de su operación. Ello, para evitar subsidios cruzados entre servicios que desplacen la competencia, en términos del artículo Tercero del Decreto Constitucional en Materia de Telecomunicaciones.
- (vii) Asimismo, que en tratándose de servicios intermedios específicamente señala que las tarifas que presta **deberán** ser igual o menores a las de su operación, sin que puedan ser distintas a las autorizadas por el Instituto. Ello, con la finalidad de evitar subsidios cruzados, depredación de precios o prácticas anticompetitivas en términos del artículo Tercero del Decreto Constitucional en Materia de Telecomunicaciones.
- (viii) El AEPT no podrá establecer barreras técnicas o de cualquier naturaleza (económica), que impidan el establecimiento de infraestructura de telecomunicaciones o el suministro de servicios de telecomunicaciones de otros concesionarios con redes públicas de telecomunicaciones.
- (ix) El AEPT deberá de permitir que los concesionarios accedan de manera desagradada a la red sobre tarifas individuales no discriminatorias que no excedan de las  **fijadas por el Instituto**.
- (x) El AEPT deberá de permitir el acceso a los concesionarios con base en el modelo de costos que determine el Instituto, mismo que deberá de promover la competencia efectiva, las asimetrías naturales y la participación de los concesionarios.
- (xi) Los servicios mayoristas que presente el AEPT deberán de estar soportadas en una metodología que permita al concesionario vender los servicios que ofrece el AEPT de forma competitiva y obtener un margen de utilidad razonable y equitativo.

En ese sentido, el Congreso de la Unión estableció una serie de principios y medidas que puede imponer el Instituto, a fin de limitar la libertad tarifaria del AEPT. Pues se insiste, el legislador señala que el AEPT se debe sujetar a las tarifas mayoristas que fije el Instituto





mediante un modelo de costos, considerando que nunca pueden ser mayores a las tarifas que el propio AEPT establece para su operación.

Por lo tanto, se insiste que la Consulta Pública es ilegal, pues el Instituto pretende otorgar al AEPT libertad tarifaria para el SAIB, perdiendo de vista que el Congreso de la Unión, con base en el artículo Tercero Transitorio del Decreto Constitucional en Materia de Telecomunicaciones, estableció que el Instituto podrá establecer medidas para la desagregación efectiva de la red (el bucle local), proponiendo, entre otras, las relativas limitar la libertad tarifaria de dicho AEPT.

Además, específicamente en los artículos 272 y 273 de la LFTyR , se señala que, en tratándose de tarifas de servicios mayoristas (como es el caso del SAIB): i) éstas deberán estar sujetas a un modelo de costos; ii) que dicho modelo de costos deberá permitir un margen de rentabilidad razonable y equitativo; iii) que el Instituto deberá de considerar el costo más bajo que al AEPT ofrece a sus clientes; y iv) que el Instituto deberá autorizar las tarifas que el AEPT cobre a los demás concesionarios con la finalidad de comercializar servicios de telecomunicaciones.

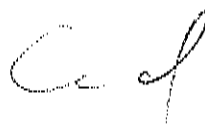
Expuesto lo anterior, se evidencia ante ese Pleno del Instituto que la Consulta Pública resulta ilegal al contravenir el régimen asimétrico propuesto por el Congreso de la Unión, como un conjunto de medidas y principios que tienen por objeto evitar subsidios cruzados y tratos preferenciales, en beneficio de la libre competencia y concurrencia en el sector de telecomunicaciones.

**4.2.6 SEXTO. La Consulta Pública resulta ilegal toda vez que el Instituto únicamente analizó uno de los mercados implicados en el SAIB, a saber, el mercado del servicio de BAF, y no todos los mercados relacionados con el SAIB.**

Mediante la Medida 39ª se establece que el AEPT tendrá libertad tarifaria para el SAIB en ciertas zonas geográficas en función de las condiciones de competencia económica que existan en cada una de dichas zonas. No obstante, mediante la Consulta Pública se limita a analizar el mercado de BAF, sin analizar el resto de los mercados que, para funcionar, también necesitar solicitar el SAIB que presta el AEPT, como es el caso de la telefonía fija.

En efecto, mediante la Consulta Pública se determinó que se analizaría el mercado de BAF, toda vez que a juicio de ese Instituto se ha observado un aumento en las tasas de penetración del servicio de BAF y una modificación en la participación de los competidores en dicho mercado.

No obstante, la materia de la Consulta Pública es determinar los criterios y umbrales para determinar los municipios en los que el AEPT tendrá libertad para establecer las tarifas del SAIB. Esto es, la libertad tarifaria que incidirá en el servicio mayorista que se presta entre concesionarios con la finalidad de que se lleve a cabo la prestación de servicios de



telecomunicaciones a los distintos usuarios finales; servicio mayorista que tiene injerencias en todos los servicios de telecomunicaciones fijos.

A fin de explicar lo anterior resulta necesario tener claro que, de acuerdo con el Anexo 3 de la Segunda Resolución Bienal, el SAIB consiste en un servicio mayorista que, principalmente, el AEPT presta al resto de los concesionarios, para que éstos tengan capacidad de transmisión y puedan prestar los distintos servicios de telecomunicaciones a los usuarios finales.

Por lo tanto, a fin de que los concesionarios distintos al AEPT puedan prestar los servicios de telecomunicaciones, deben acceder al bucle local de dicho AEPT (determinado constitucionalmente como un insumo esencial) mediante el SAIB y el resto de los servicios mayoristas regulados mediante el Anexo 3 de la Segunda Resolución Bienal.

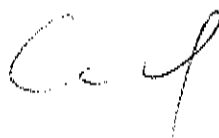
En ese sentido, si el Instituto conforme a la Medida 39ª, debe de llevar a cabo un análisis de las condiciones del mercado (que conforme a lo ya demostrado debe de analizarse las condiciones del sector) con la finalidad de determinar los criterios y umbrales para definir los municipios en los que el AEPT tendrá libertad tarifaria; dicho órgano regulador **debe de llevar a cabo un análisis de las condiciones de todos los mercados correspondientes a los servicios que se prestan mediante el SAIB, esto es tanto el servicio de BAF (internet fijo) como el servicio de telefonía fija.**

Conforme a la artículo 3, fracción LXVIII de la LFTyR, **telecomunicaciones** se define como "Toda emisión, transmisión o recepción de signos, señales, datos, escritos, imágenes, voz, sonidos o información de cualquier naturaleza que se efectúa a través de hilos, radioelectricidad, medios ópticos, físicos u otros sistemas electromagnéticos, sin incluir la radiodifusión;" mientras que **banda ancha** se define en la fracción V de dicho artículo como "Acceso de alta capacidad que permite ofrecer diversos servicios convergentes a través de infraestructura de red fiable, con independencia de las tecnologías empleadas, cuyos parámetros serán actualizados por el Instituto periódicamente;".

Por lo tanto, el SAIB **no únicamente se utiliza para prestar el servicio de BAF**, sino que, conforme la definición del Anexo 3 de la Segunda Resolución Bienal, mediante el SAIB **se otorga capacidad de transmisión para la prestación de todos los servicios de telecomunicaciones.**

Luego, resulta evidente que no basta hacer un análisis (escueto e ilegal por no seguir el procedimiento especial) del mercado de BAF, sino que **se deben de analizar todos los servicios que se prestan mediante el SAIB; e incluso, conforme lo ya demostrado líneas arriba, se debe de realizar un análisis de las condiciones de competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones al tratarse de un régimen de preponderancia.**

A fin de evidenciar que ese Pleno del Instituto debió de analizar todos los servicios de telecomunicaciones que se prestan por separado, se hace notar que en el BIT –del cual se



obtuvo la información para realizar la Consulta Pública— se analizan los mercados de acceso a internet fijo y telefonía fija **por separado**.

Pues mediante los distintos apartados interactivos en el sitio de internet del BIT se presenta información distinta de cada uno de dichos mercados, haciéndose un análisis distinto de cada uno, y arrojando estadísticas diversas para éstos.<sup>31</sup>

Incluso más evidente aún, mediante los informes trimestrales que publica ese Instituto, se analizan los mercados de telefonía fija y de Internet fijo de manera separada; y **de la revisión efectuada al Segundo Informe Trimestral Estadístico del 2020 se desprende que LAS CONDICIONES DEL MERCADO DE TELEFONÍA FIJA SON DISTINTAS QUE LAS DE ACCESO A INTERNET.**

Esto es, basta hacer notar que, mediante dicho Segundo Informe Trimestral Estadístico del año 2020, publicado en el sitio oficial del Instituto el 5 de abril de 2021, **la participación en el mercado de telefonía fija a nivel nacional de América Móvil continúa siendo del 50.7%, esto es, continua con una participación mayor al 50% a nivel nacional lo que le otorga el carácter de preponderante, suponiendo sin conceder que la preponderancia se pudiere medir por mercados y no en todo el sector, cuestión que, como se demostró, no es así.**

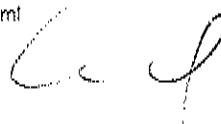
Dicho Informe puede ser consultado en su totalidad en el siguiente enlace:  
<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/contenidogeneral/estadisticas/ite2t2020.pdf>

En ese sentido, queda evidenciado que el Pleno del Instituto **también debe de analizar el mercado de telefonía fija con la finalidad de determinar los criterios y umbrales bajo los cuales se determinarían los municipios en los que el AEPT gozará de libertad tarifaria para el SAIB.** Pues, se insiste, **de tomar en consideración la participación del AEPT en dicho mercado de telefonía fija, bajo los umbrales propuestos por el Instituto mediante la Consulta Pública, se llegaría a la conclusión que el AEPT no puede gozar de libertad tarifaria toda vez que dicha participación aún es mayor al 50%.**

Por lo tanto se evidencia que el Instituto debe analizar correctamente todos los mercados implicados con el SAIB, pues incluso ha quedado demostrado que, conforme a las estadísticas del propio Segundo Informe Trimestral Estadístico del 2020 elaborado por ese Instituto, América Móvil continúa con una participación mayor al 50% en el mercado de telefonía fija y por ende resulta a todas luces ilegal (e inconstitucional) permitir que dicho AEPT goce de una libertad tarifaria en perjuicio del sector de telecomunicaciones, y concretamente los servicios fijos.

---

<sup>31</sup> <https://bit.ift.org.mx/BitWebApp/descargaDatos.xhtml>



**4.2.7 SÉPTIMO.** La Consulta Pública resulta ilegal toda vez que el Instituto pierde de vista que de permitir que el AEPT goce de libertad tarifaria para el SAIB, concretamente en el mercado BAF, se estaría incentivando a dicho agente a cometer prácticas monopólicas relativas en perjuicio del sector de telecomunicaciones.

Por otro lado, se hace notar que a ese Instituto que de obtener el AEPT la libertad tarifaria para el SAIB en 63 municipios, entonces se facilitarían las condiciones para que dicho AEPT cometa prácticas monopólicas relativas (en adelante "PMR") en perjuicio de sus competidores y los consumidores de servicios de telecomunicaciones. Pues, tal como se demostrará a lo largo del presente argumento, históricamente el AEPT ha llevado a cabo distintas PMR, por las cuales hoy en día enfrenta diversas investigaciones ante ese Instituto.

A fin de demostrar lo anterior, a continuación, se realizará un análisis de las facultades regulatorias del Instituto de manera *ex ante* y las facultades de investigación, verificación y sanción *ex post* del Instituto; para posteriormente analizar las PMR que el AEPT fácilmente podría llevar a cabo de aprobarse la Consulta Pública en los términos en que ilegalmente fue planteada, hipótesis que se demuestra a partir de las investigaciones actualmente en curso.

#### ***A. El doble carácter concedido constitucionalmente al IFT: facultades ex ante y ex post***

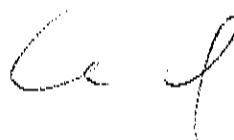
La función reguladora tiene un objeto preventivo y orientador, de modo que se trata de una forma de intervención en los mercados de *CONTROL EX ANTE*.<sup>32</sup> En el ejercicio de esa función reguladora, o control *ex ante*, el Estado realiza un ejercicio prospectivo e impone ciertas medidas que considera suficientes e idóneas para corregir las fallas de mercado, prevenir u ordenar la realización de ciertas conductas por parte de los sujetos destinatarios de la regulación. Sin embargo, ese ejercicio prospectivo, siendo necesariamente imperfecto, requiere ser verificado y en su caso ajustado de tiempo en tiempo para adecuarse a las necesidades y alcanzar los fines para los que fue impuesta la medida regulatoria.

En ese orden, las facultades de regulación permiten crear acciones específicas encaminadas a una política regulatoria a través de la cual el órgano regulador decidirá cuáles son las estrategias, lineamientos y herramientas adecuadas para materializar los objetivos bajo su encargo.<sup>33</sup>

De tal forma, la efectividad de la regulación debe medirse a la luz de los objetivos y de los resultados en los mercados regulados, de modo que se trata de una revisión de la idoneidad y eficacia de las medidas y no tanto del cumplimiento dado por el agente económico regulado a dichas medidas.

<sup>32</sup> CEPAL, "La formulación e implementación de las políticas públicas en ALC", 2011. Fuente: [https://www.cepal.org/lipos/noticias/paginas/4/45114/Pol%C3%ADticaspublicasenALC\\_Winchester.pdf](https://www.cepal.org/lipos/noticias/paginas/4/45114/Pol%C3%ADticaspublicasenALC_Winchester.pdf)

<sup>33</sup> "POLÍTICA REGULATORIA. LÍMITES DEL ESCRUTINIO JUDICIAL DE LAS DECISIONES RELATIVAS." Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo III, febrero de 2017, p. 2325.



Sobre las facultades de regulación es ilustrativa la siguiente jurisprudencia emitida a partir de la resolución de la controversia constitucional 117/2014, que a su rubro establece: ***“ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”***

La segunda forma de intervención a la que aquí nos referimos (EX POST), se refiere a las facultades de investigación de las autoridades en materia de competencia económica.

Esta facultad de investigación tiene por objeto eliminar los monopolios y las prácticas monopólicas o de concentración que prohíbe el artículo 28 constitucional con el objeto de que tales conductas sean sancionadas, y obligar a que dejen de realizarse para evitar con ello la afectación a los intereses de los consumidores.<sup>34</sup>

Uno de los mecanismos para cumplir con ese objeto, consiste en los procedimientos de investigación que debe practicar la autoridad de competencia económica para esclarecer una situación jurídica particular que la sociedad reclama sea preservada por el Estado, los cuales, tienen como finalidad abolir todo acto que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción industrial o comercial y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva e indebida a favor de una o varias personas con perjuicio de la sociedad.

Estos procedimientos de la autoridad en materia de competencia económica pueden culminar con una resolución que eventualmente declare la responsabilidad de uno o más agentes económicos por la comisión de actos que constituyen una práctica monopólica.

En estos casos el Estado vigila, identifica y sanciona la desviación de la conducta prescrita jurídicamente –la no comisión de conductas anticompetitivas–, actos de autoridad que encuadran en el ámbito del derecho administrativo sancionador (inserto a su vez en el modelo del Estado Regulador).

Ahora, el Estado Regulador y el ejercicio de las facultades descritas se materializa a través de organismos técnicos especializados, a los cuales les son atribuidas facultades discrecionales que permiten su actuación en sectores de alta complejidad que requieren una tecnicidad particular que no cualquier organismo tendría.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Tesis aislada de rubro ***“COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA. FINES DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN DE PRÁCTICAS MONOPÓLICAS SUSTANCIADO POR ELLA.”***

<sup>35</sup> ***“TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN. LA FACULTAD REGULATORIA DEL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES ES CONCURRENTENTE CON LA FACULTAD LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.”*** Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, noviembre de 2017, p. 606. Tesis aislada con número de registro 2015480.

Con dicho fin, por medio del artículo 28 constitucional el Constituyente Permanente creó al Instituto Federal de Telecomunicaciones<sup>35</sup>, dotándole el Constituyente Permanente la calidad **no sólo de órgano regulador sino también como órgano garante de la libre competencia y competencia económica** en los mercados de telecomunicaciones y radiodifusión.

A través de este nuevo modelo se buscó dar respuesta a las necesidades de mercados complejos e inequitativos y por ello, se decidió crear un órgano que concentrara las facultades de regulación y de competencia económica, a fin de que fuera *efectivo* en corregir las condiciones de dicho mercado y sancionar las conductas anticompetitivas.

Ahora, las facultades de intervención en la economía en comento **se ejercen simultáneamente**, pues, por un lado, tienen como objetivo orientar la actividad económica hacia el equilibrio, y por otro, ejercer funciones de inspección, vigilancia, control y sanción.

Así, **si bien existe cierta complementariedad entre la facultad reguladora y la de investigación de conductas anticompetitivas, ello no significa que una facultad excluya el ejercicio de la otra, NI QUE EN EL EJERCICIO DE UNA FUNCIÓN PUEDA INCIDIRSE DIRECTAMENTE EN EL EJERCICIO DE LA OTRA.**

Ello, pues como autoridad reguladora, **el Instituto actúa en una etapa ex ante, siendo responsable del marco regulatorio pertinente, las concesiones, autorizaciones, medidas asimétricas**, etc.; mientras que, como autoridad investigadora de la posible comisión de una práctica monopólica relativa, **actúa en una etapa ex post, es decir, sanciona las conductas que lleven a cabo los agentes económicos que distorsionen o hayan distorsionado en el mercado la competencia y libre competencia.**

Por tanto, aunque a través de ambas facultades se busca que los agentes del mercado actúen en el marco de la libre competencia, **existe una diferencia sustancial en el objetivo que persigue cada una de esas facultades referentes a la temporalidad de su ejercicio**, la primera busca fomentar condiciones de competencia efectiva y eliminar los problemas propios de cierta industria o sector hacia el futuro y la segunda, busca identificar, sancionar y cesar conductas que ya tuvieron verificativo y dañaron los procesos de competencia de un mercado relevante.

Ahora bien, pueden existir momentos en los cuales el régimen regulatorio no prevé las complejidades de una industria, o simplemente la industria avanzó mucho más rápido que los supuestos y conocimientos que tenía la autoridad reguladora al momento de expedir su regulación o las medidas aplicadas resultaron imprecisas o insuficientes o peor aún, el agente

<sup>35</sup> Sobre este punto es ilustrativa la tesis de jurisprudencia del Pleno de la SCJN de rubro "**ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**"

económico regulado falló en su cumplimiento y observancia, incurriendo así en conductas anticompetitivas que constituyen prácticas monopólicas o concentraciones prohibidas.

O, por el contrario, puede ocurrir que un agente económico podría incumplir una medida impuesta por la autoridad reguladora y ello no necesariamente derivaría en la comisión de una práctica monopólica relativa.

Ante el escenario anterior, resulta necesaria y útil la aplicación de las facultades de investigación de conductas anticompetitivas, con lo que se demuestra que la dinámica entre la regulación y las herramientas de competencia económica son de complementariedad, pero ello, se insiste, no implica que el ejercicio de las atribuciones del Instituto sea indistinta, y mucho menos que se confundan y utilicen indistintamente conceptos propios de una y otra función para pretender sancionar a un particular y mucho menos en el ejercicio de atribuciones dentro de un procedimiento de derecho administrativo sancionador.

La distinción debe ser clara. Cuando se ejerce una función regulatoria se impone una obligación o se otorga un derecho con la intención de corregir alguna situación o prevenir algún efecto no deseado en beneficio de la colectividad. De tal forma, el ejercicio de revisión del cumplimiento de una medida regulatoria debe estar acotado necesariamente al análisis estricto con respecto a tal cumplimiento por parte del destinatario de la medida, sin que sea aceptable que, ante la posible determinación de insuficiencia de la medida regulatoria, ésta se pretenda extender y ampliar, con el pretexto de corregir una posible distorsión de mercado no resuelta con la medida regulatoria impuesta.

#### ***B. Análisis de las PMR que el AEPT podría cometer de aprobarse la Consulta Pública:***

Ahora bien, el artículo 54 de la LFCE define las PMR como aquellas que lleva a cabo un agente económico con poder sustancial en el mercado, que tengan por objeto desplazar al competidor, impedirles el acceso o establecer ventajas exclusivas a favor de uno o varios agentes económicos; y que encuadran en alguno de los supuestos del artículo 56 de la LFCE.

En el caso en concreto es de nuestro interés analizar tres PMR: en un primer lugar, la relativa a la **discriminación de precios**, prevista en la fracción X del artículo 56 de la LFCE; y en un segundo momento, la relativa al **incremento de costos o la reducción de la demanda** que enfrentan los competidores, señalada en la fracción XI del mismo artículo; y por último la relativa a **denegación de acceso a un insumo esencial** prevista en la fracción XII del artículo en mención.

- **PMR consistente en discriminación de precios:**

El artículo 56, fracción X de la LFCE establece la PMR de discriminación de precios consistente en "el establecimiento de distintos precios o condiciones de venta o compra para diferentes compradores o vendedores situados en condiciones equivalentes".

La discriminación de precios prohíbe que un agente económico les cobre tarifas distintas a los diferentes agentes económicos, por el mismo servicio de la misma calidad. Ahora bien, para que se afecte la competencia del mercado dicha distinción debe de llevarse a cabo respecto de la materia prima y que afecte la cadena productiva, como es el caso de algunos elementos de la red de telecomunicaciones que se consideran un insumo esencial.

En ese sentido, el AEPT tiene prohibido ofrecer tarifas distintas a los concesionarios solicitantes del SAIB de la tarifa que se auto imputa a sí mismo por el uso del bucle local. Pues el bucle local de la red de telecomunicaciones es un insumo esencial necesario para ofrecer servicios de telecomunicaciones a los usuarios finales. Por ende, al permitir mediante la Consulta Pública que dicho AEPT tenga libertad tarifaria para el SAIB, dicho agente podrá establecer la tarifa que considere, puediendo otorgar a los concesionarios solicitantes una tarifa más alta de la que el establece para su operación.

Por lo tanto, se afirma que de aprobarse la Consulta Pública y determinar que el AEPT en efecto tendrá libertad tarifaria en los 63 municipios propuestos por ese Instituto, entonces las condiciones del mercado cambiarán en beneficio del AEPT permitiendo que este cometa — con mayor facilidad— la PMR prevista en la fracción X del artículo 56 de la LFCE.

- **PMR consistente en incremento de costos o reducción de la demanda:**

En segundo lugar, en relación con la fracción XI del artículo 56 de la LFCE, se señala como PMR: “La acción de uno o varios Agentes Económicos cuyo objeto o efecto, directo o indirecto, sea incrementar los costos u obstaculizar el proceso productivo o reducir la demanda que enfrentan otro u otros Agentes Económicos;”

Las empresas que incrementen los costos en los que incurren sus competidores o que reduzcan la demanda que enfrentan éstos, con el fin de desplazarlos del mercado; actualizan la PMR establecida en la fracción XI del artículo 56 de la LFCE.

Dicha fracción, claramente se actualizaría en caso de que el AEPT, al tener libertad tarifaria, cobre a los concesionarios solicitantes una alta tarifa por el SAIB; pues mediante dicha PMR se incrementaría el costo real en el que incurren los competidores del AEPT por el uso de su red, desplazándolos del mercado.

- **PMR consistente en denegación de acceso a un insumo esencial:**

Finalmente, mediante la fracción XII de la LFCE se establece que consiste una PMR: “La denegación, restricción de acceso o acceso en términos y condiciones discriminatorias a un insumo esencial por parte de uno o varios Agentes Económicos”.

Esto es, los agentes económicos pueden incurrir en PMR si no permiten acceso a sus facilidades a sus competidores sobre bases no discriminatorias en las que es posible compartir y los competidores no pueden obtener o crear una facilidad propia.



Estos casos pertenecen a la categoría más general de la jurisprudencia de casos relacionados con la negativa a participar en una transacción (**refusal to deal**).

Conforme a los artículos 54, 56, fracción XII y 60 de la LFCE<sup>37</sup>, los agentes económicos que controlan un insumo esencial (como es el caso de la red de telecomunicaciones que incluye el bucle local) pueden incurrir en una PMR si: i) incurren en conductas de denegación, restricción de acceso o acceso en términos y condiciones discriminatorias a dicho insumo; ii) con el objeto o efecto de desplazar indebidamente a otros agentes económicos del mercado relevante o de algún mercado relacionado, impedirles sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas en favor de uno o varios Agentes Económicos, y iv) con tales conductas se generan efectos anticompetitivos superiores a las ganancias en eficiencia y bienestar de consumidores.

Así este tipo de PMR refiere a los casos en los que la negativa de una compañía a proveer insumos a otra tenga impacto negativo sobre el bienestar del consumidor porque, por ejemplo, excluye a una empresa competidora y reduzca la competencia.

Como se anticipó, esta práctica también comprende el caso en que un agente económico acepta, en teoría, proveer el insumo, pero impone condiciones de suministro tan restrictivas, explotadoras o desventajosas que se hace imposible que la empresa compradora acceder al insumo. Caso en el que existe un acceso en condiciones discriminatorias en perjuicio de los competidores.

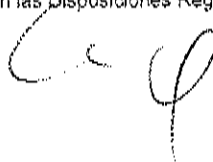
Como se reconoció en la primera revisión de la Resolución de Preponderancia, algunas empresas dominantes defienden su posición de mercado haciendo uso de los marcos legales de regulación para retrasar el mayor tiempo posible u obstaculizar definitivamente el acceso de los nuevos competidores a servicios, funciones o elementos de red, importantes o esenciales para competir.

La negativa de acceso puede ser abierta o indirecta a través de: i) precios excesivos; ii) condiciones desventajosas en calidad y oportunidad; iii) requisitos técnicos que generen costos prohibitivos y iv) la saturación de recursos escasos y/o la subinversión en el incremento de capacidad

---

<sup>37</sup> "Artículo 60. Para determinar la existencia de insumo esencial, la Comisión deberá considerar:

- I. Si el insumo es controlado por uno, o varios Agentes Económicos con poder sustancial o que hayan sido determinados como preponderantes por el Instituto Federal de Telecomunicaciones;
- II. Si no es viable la reproducción del insumo desde un punto de vista técnico, legal o económico por otro Agente Económico;
- III. Si el insumo resulta indispensable para la provisión de bienes o servicios en uno o más mercados, y no tiene sustitutos cercanos;
- IV. Las circunstancias bajo las cuales el Agente Económico llegó a controlar el insumo, y
- V. Los demás criterios que, en su caso, se establezcan en las Disposiciones Regulatorias."



La negativa de acceso a un insumo esencial es particularmente grave, porque se trata de un recurso que es indispensable para una actividad económica, para el cual no existen sustitutos y cuya duplicación resulta inviable técnica o económicamente.<sup>38</sup>

En ese sentido, en caso de que ese Instituto determine que en el efecto el AEPT tendrá libertad tarifaria para determinar la tarifa del SAIB en los 63 municipios propuestos, **entonces dicho AEPT podrá negar el acceso a un insumo esencial (bucle local) mediante el establecimiento de tarifas excesivas.**

En ese sentido, se insiste que la Consulta Pública resulta contraria a los objetivos del Decreto Constitucional en Materia de Telecomunicaciones, pues al permitir que el AEPT tenga libertad para establecer las tarifas del AEPT se puede afectar gravemente la competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones que desde el 2013 el Constituyente Permanente pretende establecer.

Lo anterior, toda vez que, como se ha demostrado a lo largo del presente argumento, permitir que el AEPT tenga libertad tarifaria para el SAIB implica que dicho agente tenga mayor facilidad para cometer PMR en contra de las condiciones del sector de telecomunicaciones y los distintos mercados que integran dicho sector.

Incluso, a fin de acreditar lo anterior, y con la finalidad de demostrar que **ELLO NO SE AFIRMA GRATUITAMENTE, a continuación, exponemos distintas investigaciones actualmente en curso, que son del conocimiento de ese Instituto, que evidencian que, aún con la regulación asimétrica impuesta al AEPT, éste, a la fecha, comete una serie de hechos que constituyen PMR que impiden que existan condiciones efectivas en los mercados que integran el sector de telecomunicaciones.**

### ***C. Investigaciones existentes por la comisión de PMR por parte del AEPT en los servicios mayoristas***

- **Denuncia por incumplimientos recurrentes:**

En primer caso, se trata de un procedimiento de investigación en contra del AEPT relativo a la comisión de las prácticas monopólicas previstas en el artículo 56, fracciones X, XI y XII al dificultar el uso de los servicios mayoristas que presta el AEPT.

Dicho procedimiento fue radicado ante la Autoridad Investigadora de ese Instituto con el número de expediente **A/DE-002-2019**, y con fecha 6 de abril de 2019 se publicó el acuerdo de inicio de la investigación en el DOF mediante el cual se determinó que **"se inició la investigación por denuncia, por la probable comisión de prácticas monopólicas relativas previstas en los artículos 54 y 56, fracción XII, de la LFCE, consistentes en la denegación**

<sup>38</sup> "Regulación y Competencia en el sector de las telecomunicaciones y Radiodifusión", presentación para la cátedra del Diplomado de Competencia, Telecomunicaciones y Sectores regulados impartido por la Comisionada María Elena Estavillo Flores, enero 2015.

*de acceso a un insumo esencial, así como el acceso en términos y condiciones discriminatorias a un insumo esencial, en el mercado de provisión de servicios mayoristas de desagregación de la red local del agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones, en el territorio nacional,...*"<sup>39</sup>

Tal procedimiento hoy en día continúa en la etapa de investigación, toda vez que con fecha 4 de diciembre de 2020 la Autoridad Investigadora amplió el periodo de investigación, dando inicio al tercer periodo.

- **Denuncia por PMR en enlaces dedicados:**

Por otra parte, existe otro procedimiento de investigación en contra del AEPT, por la comisión de la PMR prevista en la fracción XII de la LFCE, correspondiente la restricción de acceso en términos y condiciones discriminatorias en el mercado de enlaces dedicados.

Dicho procedimiento fue radicado ante la Autoridad Investigadora de este H. Instituto con el número de expediente AI/DE-001-2020, y con fecha 11 de marzo de 2020 se publicó el acuerdo de inicio de la investigación en el DOF mediante el cual se informa que *"se inició la investigación por denuncia, por la probable comisión de la práctica monopólica relativa prevista en los artículos 54 y 56, fracción XII, de la Ley Federal de Competencia Económica, consistente en la denegación, restricción de acceso o acceso en términos y condiciones discriminatorias a un insumo esencial por parte de uno o varios agentes económicos, en los mercados de servicios mayoristas de arrendamiento de enlaces dedicados locales y entre localidades, en territorio nacional"*<sup>40</sup>

Tal procedimiento, hoy en día, continúa en etapa de investigación, toda vez que con fecha 8 de abril de 2020, la Autoridad Investigadora amplió el periodo de investigación, dando inicio al segundo periodo de investigación.

En ese sentido, queda acreditado ante ese. Instituto que existen diversas denuncias en contra del AEPT por la comisión de PMR en perjuicio del sector de telecomunicaciones, conductas que específicamente lleva a cabo al momento de prestar los servicios mayoristas, en transgresión de la regulación asimétrica impuesta para la desagregación del bucle local.

La existencia de los procedimientos indicados permite ver que el AEPT tiende a cometer conductas anticompetitivas, **específicamente la negativa de acceso a un insumo esencial**, al prestar los servicios mayoristas en su carácter de AEPT al resto de los concesionarios solicitantes. Conductas que han provocado que hoy en día continúe la concentración en el sector de telecomunicaciones sin que existan condiciones efectivas de competencia.

<sup>39</sup> Dicho Aviso de Inicio puede ser consultado en el siguiente enlace del Diario Oficial de la Federación: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5559511&fecha=06/05/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5559511&fecha=06/05/2019)

<sup>40</sup> Dicho Aviso de Inicio puede ser consultado en el siguiente enlace del Diario Oficial de la Federación: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5559511&fecha=06/05/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5559511&fecha=06/05/2019)



Por lo tanto, de aprobarse la Consulta Pública en los términos propuestos, resulta evidente que el AEPT tendría mayor facilidad para cometer las PMR previstas en las fracciones X, XI y XII del artículo 56 de la LFTyR; pues al gozar de libertad tarifaria podría imponer tarifas excesivas, generando un incremento de costos a sus competidores, y por lo tanto negando el acceso a un insumo esencial.

Luego, ese Instituto debe valorar si resulta conveniente aprobar la Consulta Pública, sin antes analizar los efectos y consecuencias que pudieran provocarse de otorgar al AEPT libertad tarifaria. Por lo que deberá de abstenerse de publicar la relación de las zonas geográficas en las que pretende otorgar ilegalmente libertad tarifaria, tal y como lo establece la Medida Novena Transitoria del Anexo 3 que a continuación se transcribe:

“NOVENA. - Para efectos del análisis referido en la medida Trigésima Novena, una vez iniciada la vigencia de las presentes modificaciones, supresiones y adiciones, el Instituto someterá a consulta pública por un periodo de treinta días hábiles los criterios y umbrales de los parámetros al menos de los que se hace referencia en dicha medida. Una vez concluida la consulta pública el Instituto contará con treinta días hábiles para publicar en su página de Internet la relación de zonas geográficas en las cuales el Agente Económico Preponderante podrá determinar libremente las tarifas del SAIB, entrando en vigor esta libertad tarifaria al día hábil siguiente de su publicación.”

***D. El Instituto ya determinó que el AEPT cometió una PMR causando daños a la competencia mediante el expediente AI/DE-002-2015.***

Por otro lado, se hace notar que ese Pleno del Instituto resolver sobre la denuncia AI/DE-002-2015 determinó que el AEPT (Telcel) en efecto cometió los hechos denunciados consistentes en la PMR prevista en la fracción XI del artículo 10 de la abrogada LFCE<sup>41</sup> y por lo tanto determinó que dicho AEPT ha ocasionado daños a la competencia del mercado (la “Resolución Megamulta”).

---

<sup>41</sup> “Artículo 10. Sujeto a que se comprueben los supuestos a que se refieren los artículos 11, 12 y 13 de esta Ley, se consideran prácticas monopólicas relativas los actos, contratos, convenios, procedimientos o combinaciones cuyo objeto o efecto sea o pueda ser desplazar indebidamente a otros agentes del mercado; impedirles sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas en favor de una o varias personas, en los siguientes casos:(...)

X. El establecimiento de distintos precios o condiciones de venta o compra para diferentes compradores o vendedores situados en igualdad de condiciones, y

(...)”



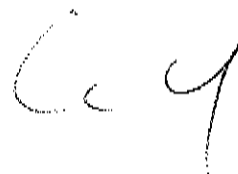
En ese sentido, el Pleno del Instituto ya ha determinado que el AEPT en efecto cometió la PMR consistente en discriminación de precios al auto imputarse una tarifa de terminación menor a la que cobró a los concesionarios por el servicio de terminación en su Red Pública de Telecomunicaciones. Práctica que podría realizar de igual manera con respecto al SAIB, pues de otorgarle la libertad tarifaria, éste podría cobrar a sus competidores una tarifa mayor a la que se auto-imputa en su operación.

No pasa por desapercibido para GTV, que Telcel promovió juicio de amparo en contra de la Resolución Megamulta, y que mediante sesión de fecha 4 de marzo de 2021 el Segundo Tribunal Colegiado Especializado le concedió el amparo al analizar el recurso de revisión 14/2020.

No obstante, dicho Tribunal Colegiado concedió el amparo a Telcel por el simple hecho de que ese Instituto, al fundar y motivar la Resolución Megamulta se limitó a reiterar y remitirse a las valoraciones de la resolución DE-037-2016 que fue dejada sin efectos por el Pleno de la extinta Comisión Federal de Competencia; por lo que si bien dicha Resolución debe ser revocada, lo cierto es que el Pleno del Instituto ya no debe variar la conclusión a lo que llegó tras analizar los hechos denunciados, esto es, que en efecto el AEPT cometió la PMR de discriminación de precios, y por consiguiente se afectó la competencia económica y provocó un daño a los denunciantes.

Expuesto todo lo anterior, se evidencia que la Consulta Pública resulta a todas luces contraria a los objetivos del Constituyente Permanente, pues ese Instituto debe darle prioridad a una regulación *ex ante*, consistente en la imposición de reglas y medidas al AEPT a fin de restablecer las condiciones de competencia económica en el sector de telecomunicaciones; en lugar de eliminar dicha regulación, y entonces, una vez que se haya dañado la competencia efectiva del sector de telecomunicaciones mediante la comisión de prácticas anticompetitivas, de manera *ex post* iniciar un procedimiento de investigación por PMR en defensa de la competencia.

En otras palabras, resulta más benéfico para el sector de telecomunicaciones y todos sus participantes, que se limite el actuar del AEPT mediante la imposición de una regulación asimétrica (*ex ante*) que tenga por objeto restablecer las libre competencia y concurrencia; que eliminar –por considerar erróneamente que ya existen condiciones de competencia efectiva– dicha regulación asimétrica, lo que, según la experiencia ha demostrado, provocará que el AEPT cometa prácticas anticompetitivas y el Instituto tenga que ejercer sus facultades de investigación y posterior sanción en defensa de la competencia. Máxime que de eliminar dicha regulación asimétrica se ocasionarían daños irreparables al sector de telecomunicaciones, sin que la eventual sanción por la comisión de una conducta ilícita pueda reestablecer el daño ocasionado.



**4.2.8 OCTAVO. La Consulta Pública no señala cuáles serán los términos y condiciones bajo los cuales el AEPT podrá gozar de libertad tarifaria, en contravención a la propia medida Trigésima Novena.**

A continuación, quedará demostrado que los criterios y umbrales de los parámetros para determinar la libertad tarifaria incumplen cabalmente con lo establecido en la Medida 39ª, esto, al omitir señalar los términos y condiciones a los cuales se deben sujetar el AEPT frente a dicha nueva libertad tarifaria. Lo que tiene como consecuencia directa, que la eliminación de dicha regulación asimétrica, de nacimiento a una nueva realidad en la cual todos los concesionarios solicitantes y competidores del AEPT se encuentren en un estado de incertidumbre absoluta, al no saber a qué atenerse.

Tal y como se desprende del contenido de la Medida 39ª, el Instituto, al determinar que el AEPT puede gozar de libertad tarifaria en el SAIB, tiene la obligación de señalar los términos y condiciones a los cuales se deben de sujetar los AEPT, obligación que no atendió a la Consulta Pública, pues de la misma no se desprenden dichos términos y condiciones.

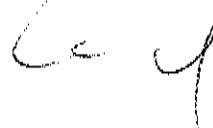
Lo anterior, resulta en un claro incumplimiento a las obligaciones regulatorias por parte de ese Instituto, ya que esta pretende implementar un nuevo régimen "*la libertad tarifaria*", sin siquiera establecer una base mínima de regulación que establezca los términos y condiciones de la nueva situación, lo que genera, sin duda alguna, una situación de incertidumbre absoluta para todos los agentes económicos.

Incluso, resulta aún más grave si consideramos que, en términos de lo dispuesto por la Consulta Pública, una vez concluido este proceso dichos criterios y umbrales entrarán en vigor, lo que nos hace presumir que, de no corregirse esta situación, el AEPT podrá gozar de dicha libertad tarifaria sin que exista regulación alguna respecto de los términos y condiciones que deben aplicar.

Es en atención a lo anterior, que además de la errónea evaluación por parte del Instituto al determinar la libertad tarifaria en los 63 municipios que pretende, cuestión que ha quedado plenamente demostrada en los argumentos anteriores, esta lo hace de forma incompleta y en violación a una obligación regulatoria, de nuevo, dejando en un completo estado de incertidumbre tanto al agente económico preponderante, como a todos los demás agentes pertenecientes al mercado.

**4.2.9 NOVENO. La Consulta Pública es contraria al T-MEC al violentar la obligación de desagregación de redes y al principio de imparcialidad.**

La Consulta Pública resulta contraria al T-MEC, específicamente el Capítulo 18 relativo a la prestación del servicio de telecomunicaciones, toda vez que ese Instituto pierde de vista que dicho Tratado Multilateral también: i) establece que la desagregación de la red del incumbente estará enfocada en tarifas que reflejen los costos; ii) señala que el órgano regulador del país deberá de establecer una regulación asimétrica e imparcial al incumbente, y iii) que previo a



la resolución de la Consulta Pública, el órgano regulador deberá de dar respuesta a todos los puntos y argumentos hechos valer por las partes.

En primer lugar, conviene señalar que, conforme al artículo 18.2 del T-MEC el ámbito de aplicación de dicho Capítulo resulta aplicable a las medidas que afecten el comercio, entre éstas, las medidas relacionadas con el acceso y uso de las redes de los servicios públicos de telecomunicaciones.

Por su parte, dicho Capítulo, también señala que el órgano regulador deberá de establecer el tratamiento especial para los proveedores importantes, esto es, el AEPT, con la finalidad de garantizar que no exista un trato menos favorable al resto de los concesionarios, como es en el caso de tarifas y disponibilidad de los servicios; y la posibilidad de interconexión.

Asimismo, específicamente en materia de desagregación de redes, se establece que el proveedor importante deberá dar acceso a los elementos de la red de telecomunicaciones, de manera desagregada y a tarifas orientadas a costos, que sean razonables, no discriminatorias y transparentes para el suministro de servicios públicos de telecomunicaciones.

En ese sentido, además de las disposiciones contenidas en el Decreto Constitucional y la LFTyR; mediante el T-MEC también se establece que se deberá desagregar la red de telecomunicaciones, estableciendo tarifas no discriminatorias y orientadas a costos.

Por su parte, el artículo 18.17 del T-MEC establece que el órgano regulador deberá de ser imparcial, teniendo la obligación cada Parte de asegurar dicha imparcialidad con respecto a los proveedores de los servicios de telecomunicaciones y que tenga la autoridad para imponer requisitos adicionales al proveedor importante.

En ese sentido, la Consulta Pública trasgrede el principio de imparcialidad de dicho artículo, pues ese Pleno del Instituto beneficiará en forma evidente al AEPT al otorgarle libertad tarifaria para la prestación del SAIB, en perjuicio del resto de los concesionarios y de los usuarios finales. Ello, pese a la flagrante violación al artículo Octavo Transitorio, la LFTyR y la LFCE según se ha señalado hasta ahora en el presente escrito.

Por lo tanto, se insiste que, previo a resolver sobre la Consulta Pública, y determinar en definitiva los umbrales y criterios, el Instituto debe de analizar si mediante la eliminación de la medida asimétrica beneficia de manera desproporcional al AEPT frente al resto de los concesionarios; ello en perjuicio de las reglas del T-MEC.

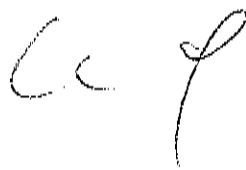
Por último, no se omite mencionar que el T-MEC, tratándose de las consultas públicas que realice el órgano regulador, específicamente señala que éste "*responderá a todas las cuestiones significativas y pertinentes que surjan de todos los comentarios presentados, en el curso de la emisión de la regulación final*". Esto es, específicamente determinó que previo a la publicación de la determinación final –en este caso la resolución a la Consulta Pública–

deberá de dar respuesta a todas las cuestiones que surjan de los comentarios presentados por la industria.

Por lo tanto, se hace notar al Instituto que previo a resolver sobre la Consulta Pública, conforme a lo pactado por México en el T-MEC, deberá de dar respuesta a todos los comentarios que hayan hecho los concesionarios de la industria. De modo que, antes de eliminar la regulación asimétrica establecida para el AEPT, se analicen y estudien todos los comentarios.

Lo anterior, cobra mayor sentido, si consideramos que conforme al principio de exhaustividad que deben cumplir todas las autoridades mexicanas, éstas deben de analizar y pronunciarse sobre todos los argumentos expuestos por las partes.

En ese sentido, se advierte a este Instituto, que la Consulta Pública también trasgrede el T-MEC del que México forma parte, por lo que previo a resolver sobre los criterios y umbrales que permitirán que el AEPT goce de libertad tarifaria, debe de analizar las violaciones al T-MEC y las implicaciones que de ello deriven.

A handwritten signature or set of initials, possibly 'C. P.', written in black ink. The letters are cursive and somewhat stylized.



## 5 Marco regulatorio en relación con el crecimiento del mercado de banda ancha fija

### 5.1 Fallas en el funcionamiento de la regulación actual

#### 5.1.1 Estado actual del mercado de banda ancha fija y la regulación vigente

A pesar del esfuerzo constante de GTV a lo largo de los últimos años en participar activamente en las Consultas Públicas de la OREDA y de intentar buscar espacios para trabajar en conjunto con el AEPT, el IFT y el resto de los CS, el impacto de dicha Oferta continúa siendo casi nulo.

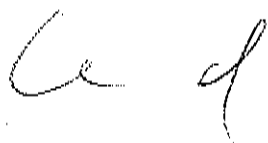
Tras la llegada de la Separación Funcional del AEPT, las conexiones de banda ancha fija a través del uso de la OREDA Empresa Mayorista ("EM") + División Mayorista ("DM") **representan menos del 0.039%<sup>42</sup> del total de conexiones activas en el país para 2021**. Las estadísticas para México son preocupantes, considerando que las Ofertas de Referencia llevan operativas casi siete (7) años y los CS siguen sin poder utilizar los servicios de la OREDA de manera masiva bajo ninguna de sus modalidades por la inoperatividad programada impuesta por el AEPT para dificultar su uso. Esto contrasta con otros países como Alemania, donde a cierre de 2019 había un total de 34.9 millones de conexiones de banda ancha fija de las cuales 11.6 millones (33%) eran conexiones de los CS utilizando las ofertas mayoristas de Deutsche Telekom (operador determinado con PSM)<sup>43</sup>.

Entendemos que GTV es uno de los CS que más solicitudes de servicio ha efectuado a través de la OREDA, y a pesar de un esfuerzo importante por parte de GTV para hacer uso y mejorar las condiciones de las Ofertas, a abril de 2021 se han desagregado 8867 servicios, de los cuales 3560 son a través de SAIB y 5307 de reventa. Esto demuestra que se hace un uso mínimo de la Oferta y que el funcionamiento de las medidas regulatorias que se han impuesto hasta el momento no ha tenido resultados satisfactorios.

Es importante aclarar que GTV ha mostrado interés reiteradamente en hacer uso del SAIB. Como se evidencia en la Figura 5.1, el número de solicitudes exitosas con respecto a la contratación de los servicios de SAIB por parte de Izzi y de Sky (CS de GTV) en el transcurso de 2021 hasta la fecha es muy reducido, ya sea porque las solicitudes son objetadas, canceladas o que no tienen facilidades. También es importante resaltar que, adicional a las

<sup>42</sup> Calculadas como la participación de GTV en las conexiones obtenidas a través de la desagregación del AEPT. Si bien este valor puede ser mayor, se tiene la certeza que su aumento será inmaterial respecto del tamaño del mercado y por ende es un valor representativo válido

<sup>43</sup> BNetZa  
[https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Jahresberichte/JB2019.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Mediathek/Jahresberichte/JB2019.pdf?__blob=publicationFile&v=6)



solicitudes que se realizaron hasta marzo de 2021, a la fecha hay 87 solicitudes nuevas en proceso en conjunto entre Sky e Izzi.

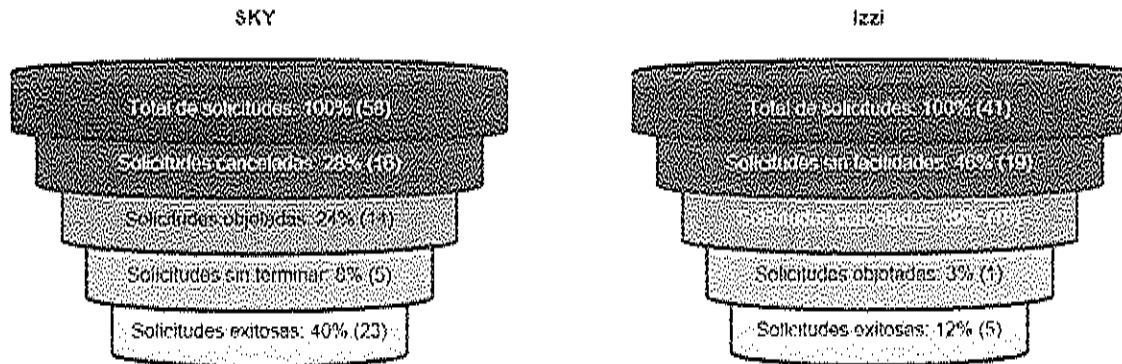


Figura 5.1: Solicitudes de SAIB en 2021 hasta Marzo [Fuente: Elaboración propia, 2021]

Ahora bien, para los concesionarios solicitantes como GTV resulta más beneficioso usar el servicio del SAIB, ya que este representa menores costos para el operador y provee un nivel de libertad e independencia operacional mucho mayor. Como se puede observar en la Figura 5.2, actualmente 75% de los accesos con los que cuenta GTV por medio del SAIB pertenecen a los 63 municipios en los que se busca establecer la libertad tarifaria. Paralelamente, GTV también contrata servicios de reventa, de los cuales 37% se encuentran en estos municipios. No obstante, estos implican un nivel de costos mayor (menor margen de ganancia) con un nivel de libertad operacional menor que no permite diferenciar los productos o servicios ofrecidos por los CS de los que vende el AEPT, por lo que no resultan tan atractivos para los CS.

*La d*

**Accesos por medio de SAIB de Grupo Televisa en los municipios seleccionados para libertad tarifaria**

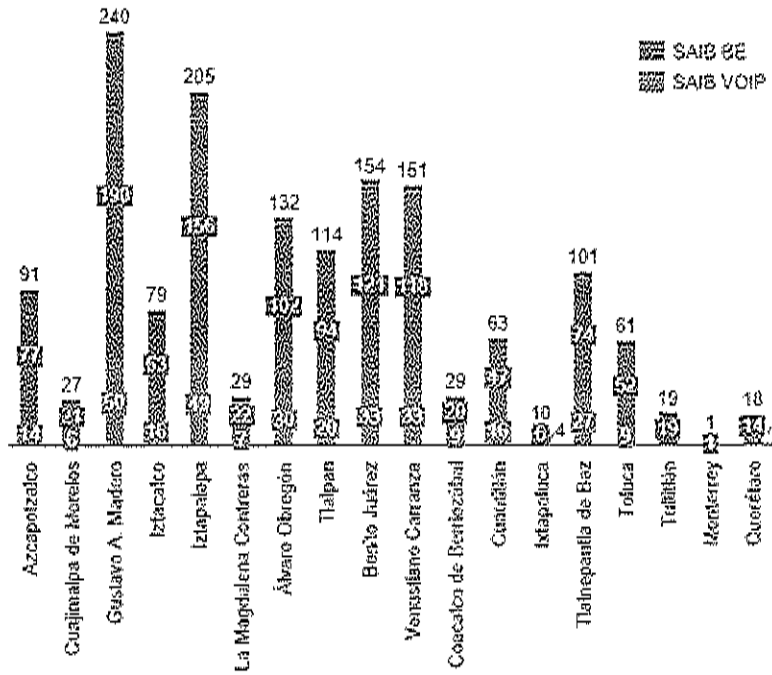


Figura 5.2: Accesos por medio del SAIB de GTV en los municipios seleccionados para la libertad tarifaria [Fuente: Elaboración propia, 2021]

En la Figura 5.3 se puede observar cómo con el paso del tiempo la adquisición de accesos por medio de SAIB de GTV ha disminuido. De estos datos se puede concluir que la prestación de los servicios mayoristas y la adquisición de ellos viene en decadencia, debido a los enormes obstáculos que interpone el AEPT, forzando a los operadores alternativos a recurrir a servicios como la reventa, que son menos rentables para ellos, o a crear nuevos planes estratégicos para poder proveer sus servicios sin depender de la infraestructura o servicios del AEPT, como por ejemplo, recurrir a la inversión en infraestructura propia.

Accesos por medio de SAIB de Grupo Televisa

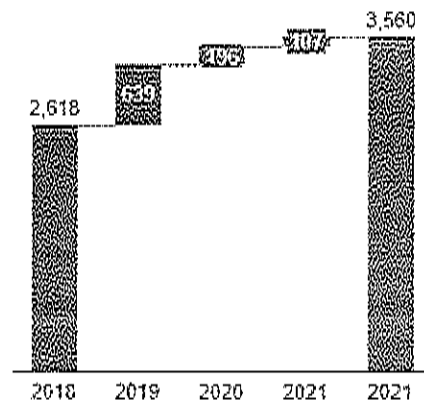


Figura 5.3: Accesos de banda ancha fija de Grupo Televisa por medio del SAIB [Fuente: Elaboración propia a partir de información del IFT, 2021]

### 5.1.2 Crecimiento del mercado de banda ancha fundamentado en inversión en infraestructura propia

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, es posible concluir que el crecimiento que ha experimentado el mercado de banda ancha fija en México se puede atribuir prácticamente de manera exclusiva a la inversión de los operadores alternativos en infraestructura propia. Si bien es deseable que las coberturas se den con base en el crecimiento de los distintos competidores en el mercado, también es cierto que para fomentar un crecimiento ordenado y maximizando la cobertura en las distintas zonas del país, lo lógico sería sacar provecho de la omnipresencia del AEPT.

El hecho de que los operadores tengan que usar netamente infraestructura propia implica un nivel de inversión de capital muy elevado, reduce el nivel de competencia e implica un uso poco eficiente de la infraestructura existente ya desplegada. Además, obstaculiza el despliegue de una red óptima, generando ya sea la superposición de infraestructura o la ausencia de cobertura en zonas desatendidas.

**La realidad de los operadores en el mercado mexicano es que están prácticamente forzados a tomar la inversión propia como única estrategia de operación.** Teniendo esto en cuenta, junto con el cambio regulatorio propuesto por el Instituto, los operadores que se encuentran realizando inversiones en infraestructura están corriendo el riesgo de enfrentarse a un mercado con una demanda incierta debido a los cambios en las condiciones y dinámicas del mercado. Incluso aquellos operadores que están dispuestos a entrar al mercado con infraestructura propia tienen un riesgo adicional de ver desperdiciada su inversión al enfrentarse a un mercado con un alto nivel de incertidumbre proveniente de un marco regulatorio cambiante en donde no se pueden tener proyecciones ni garantías claras.

De igual manera, teniendo la inversión en infraestructura propia como única posibilidad de competir en el mercado, junto con tiempos de recuperación de inversión muy extendidos,

Ce f

hacen que la realidad del mercado mexicano con un único operador dominando el mercado de manera absoluta sea algo que nunca va a cambiar.

Esta desigualdad en las condiciones y dinámicas del mercado rompen el principio de equivalencia de insumos el cual busca que los servicios minoristas se produzcan con los mismos insumos mayoristas. Es decir, no se asegura un ambiente competitivo en donde todos los actores cuentan con las mismas oportunidades de crecimiento ni de entrada, ya que el AEPT y los CS están operando bajo insumos mayoristas diferentes e inequitativos.

En cuanto al segundo argumento referente a la eficiencia del uso de la red existente y el despliegue de nuevas redes, es importante tener en cuenta que la infraestructura del AEPT cubre la totalidad de los estados del país y alrededor de 1585 municipios, lo que representa aproximadamente el 64,5% del territorio mexicano. El no hacer uso de esta infraestructura, sino desplegar nuevas redes en las mismas áreas, supone un gasto innecesario y elevado para los operadores alternativos, impidiendo a su vez que las nuevas inversiones se realicen en lugares con poca o nula cobertura. Por consiguiente, **las inversiones aisladas pueden llevar a la superposición y saturación de redes en los mercados principales y a poca inversión en mercados menos atendidos.**

En otras palabras, un mercado que se basa en dinámicas de inversión en infraestructura propia (en vez de enfocarse en el uso de la infraestructura del AEPT a través de una regulación efectiva que garantice la utilización de la red existente), es un mercado que incentiva las barreras de entrada, reduce los niveles de competitividad y afecta la penetración y cobertura a nivel nacional por falta de planificación en el despliegue de redes no unificadas.

Si la regulación vigente no ha tenido un resultado exitoso hasta el momento (tal como lo demuestran las cifras), donde se determinan los precios mayoristas por medio de un modelo de costos para asegurar la viabilidad de la prestación de los servicios, establecer una libertad tarifaria solo irá en contravía de un mejor funcionamiento en la prestación de servicios mayoristas del AEPT y no asegura el beneficio económico para los operadores alternativos aparte del AEPT.

Por otro lado, si se mide la madurez de un mercado de telecomunicaciones de BAF en términos de la penetración en el mismo, y aún más, por la penetración con tecnologías basadas en redes de nueva generación, sumado a la evolución del número de líneas desagregadas con las que cuenta en relación con el total de conexiones y su aumento a través de los años, basándose en la evidencia y otras experiencias internacionales, **es evidente que el mercado mexicano no cuenta con la madurez necesaria para enfrentar una desregulación.**



Retirar la regulación solo impondría mayor presión en el mercado, es decir, reduciría los incentivos a contratar los servicios mayoristas del incumbente e implicaría mayores niveles de inversión propia de los operadores alternativos, generando un ambiente donde no se promueve una competencia eficiente y se condenaría a que las medidas impuestas originalmente por el regulador se conviertan en un mero adorno regulatorio que no es útil ni para los operadores alternativos, ni para el mercado, ni para los usuarios finales.

## 5.2 Funcionamiento de la Separación Funcional a favor del AEPT

La Separación Funcional se implementó como una medida del IFT para evitar los problemas de competencia asociados a la integración vertical del AEPT, que le permitía obstaculizar a sus competidores el acceso a los servicios mayoristas. La Separación Funcional de Telmex y Telnor en Empresa Mayorista y División Mayorista, se entiende que constituye una medida encaminada a aumentar los incentivos de cumplir con el principio de no discriminación y proveer los servicios de manera transparente.

Ahora bien, los servicios mayoristas de desagregación constituyen una herramienta ideal para generar pluralidad de competidores, un mejor uso de la infraestructura actualmente desplegada, optimización de las inversiones, mejores precios y calidad en el servicio para los usuarios finales. No obstante, tras siete (7) años de la reforma de telecomunicaciones y tras la Separación Funcional del AEPT en 2020, la adopción y funcionalidad de la OREDA EM sigue estando en niveles bastante incipientes por no decir nulos.

Actualmente, **la EM es el proveedor de servicios mayoristas y, si se implementa la medida, tendría libertad tarifaria en 63 municipios.** La libertad le permitiría hacer modificaciones y flexibilizar los precios a cobrar a los CS a su conveniencia y, por ende, a conveniencia de América Móvil como grupo empresarial.

Es importante resaltar que en el momento en el que se estaba estableciendo la Separación Funcional, el AEPT solicitó reiteradamente al Instituto la libertad tarifaria. Su principal argumento era que la separación en la prestación de los servicios mayoristas y minoristas tendría implicaciones importantes en términos de costos y eficiencias, dado a que el sector es intrínsecamente dinámico y particularmente susceptible a los cambios de tecnología. Por lo que propuso la libertad tarifaria de forma que esta permitiera una recuperación de costos por medio de beneficios que las tarifas determinadas por modelos de costos no permiten. Paralelamente, señalaban que el Instituto era responsable de asegurar la rentabilidad, viabilidad y sustentabilidad técnica y económica de Telmex, Telnor y las empresas mayoristas.

La respuesta del Instituto al AEPT fue aclarar que corresponde al AEPT la responsabilidad de realizar los actos necesarios para asegurar la viabilidad y sustentabilidad técnica y económico-financiera a sus empresas. Por tal razón, las medidas de Separación Funcional previeron que fuese el AEPT quien presentara una propuesta del plan de implementación



atendiendo las características propias de su operación, de forma que se aportase a las empresas mayoristas aquellos recursos que resulten estrictamente necesarios para su operación. En otras palabras, **el Instituto no estaba de acuerdo con proporcionar libertad tarifaria al AEPT, sino a mantener un esquema de modelos de costos justos que permite la correcta operación del AEPT y que da oportunidades a los operadores alternativos de participar competitivamente en el mercado.**

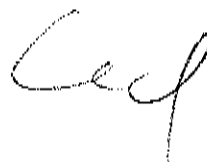
#### *Impacto en los diferentes actores del mercado*

A pesar del rendimiento deficiente de la regulación actual, operadores como GTV han invertido en una estrategia relacionada a la desagregación de líneas, donde se pueda utilizar la red existente del AEPT y apalancarse de esta para que su operación sea rentable y sostenible. Bajo el esquema tarifario establecido en las Ofertas de Referencia (el mismo que fue defendido por el IFT en su momento), los operadores alternativos tienen la oportunidad de obtener márgenes rentables al contratar servicios mayoristas porque las tarifas se determinan con modelos de costos que así lo permiten.

En caso de que el AEPT tome la decisión de incrementar los precios del SAIB en zonas geográficas del país, como consecuencia de la libertad tarifaria (tiene incentivos para hacerlo porque aumenta sus beneficios), se pueden llegar a reducir dramáticamente los márgenes de ganancia para los operadores alternativos, aún más para aquellos que no cuentan con infraestructura propia. Adicionalmente y agravando la situación, por su poder limitado en el mercado, los operadores alternativos no tienen la capacidad de hacer un ajuste de precios minoristas inmediato en respuesta al cambio de precios en sus insumos.

Ahora, **tomando la perspectiva del AEPT, éste tendría la posibilidad (mediante Telmex y Telnor) de establecer un precio minorista muy similar al que los CS deben pagar a la Empresa Mayorista por los servicios mayoristas**, lo que le permite obtener beneficios por el segmento mayorista y obtener una gran ventaja competitiva frente al resto de operadores alternativos en el segmento minorista. Adicionalmente, el AEPT no necesita recurrir a ningún tipo de inversión adicional, no utiliza al SAIB como insumo para asegurar la prestación de sus servicios y puede invertir este capital en la expansión de sus operaciones. Además, al ser dueño de la red fija con mayor número de usuarios finales, puede lograr mayores economías de escala que se traducen en costos muy reducidos y mucho menores a los que enfrentan los CS, lo que le brinda al AEPT ventaja competitiva en el mercado.

En resumen, al tener el AEPT potestad de subir las tarifas para acceder a sus servicios mayoristas de manera libre podría resultar inequívocamente en un estrechamiento de márgenes que, en conjunto con la poca capacidad de ajuste de los precios de los operadores alternativos a sus usuarios finales, puede llevar a la pérdida de sostenibilidad de los CS en el mercado mediante el uso de la OREDA. Paralelamente, esta medida limitaría la capacidad de los CS de realizar un buen uso de su capital en inversiones de valor para el mercado, forzándolos a hacer inversiones en infraestructura propia en mercados ya cubiertos.



Por ende, **la libre modificación de las tarifas supondría una gran desventaja competitiva en el mercado y un claro incumplimiento a los lineamientos de equivalencia de insumos**, al no permitir un mercado con igualdad de oportunidades para todos los operadores de éste.

#### *Equivalencia de insumos en un ambiente con libertad tarifaria*

Es importante resaltar que la violación al principio de equivalencia de insumos es una problemática importante que surgiría de la libertad tarifaria, en la medida que esta equivalencia está estrechamente relacionada con el principio de replicabilidad económica.

El aumento en los precios del SAIB desaparecería la equivalencia de insumos en la medida que el AEPT accede directo y sin barreras a la infraestructura existente (a pesar de que tiene las mismas obligaciones para acceder a los servicios que los demás CS), mientras que los operadores alternativos se enfrentarían a altos costos para acceder a la red existente. En otras palabras, no se estaría garantizando que las condiciones de entrada y de competencia en el mercado sean equitativas para todos los competidores, al no contar con insumos mayoristas equitativos, sino que claramente favorecen al AEPT. A su vez, el tener la posibilidad de establecer tarifas libremente, el AEPT tendría la posibilidad de cobrar los insumos mayoristas a precios diferenciados por operador (incluso para sí mismo) y se pierde completamente el efecto de la Separación Funcional de dar igualdad de condiciones a todos los actores del mercado.

Al romper la equivalencia de insumos y promover la desigualdad entre competidores, el mercado se enfrenta a ofertas muy desiguales y poco competitivas. En este escenario, el AEPT tendría el poder y la capacidad de presentar ofertas muy atractivas a los usuarios finales mientras que mantiene márgenes muy rentables. Estas ofertas no podrán ser replicables por los operadores alternativos dado a que, a diferencia del AEPT, estos se estarían enfrentando con barreras de entrada al mercado y limitaciones dentro del mismo, que no les permitiría generar los márgenes suficientes de manera sostenible.

Adicionalmente, la libertad tarifaria también puede agravar problemáticas relacionadas con la replicabilidad económica que se dan en el mercado hoy en día. Las pruebas de replicabilidad económica son la herramienta por medio de la cual el IFT busca evitar que el AEPT realice prácticas como el estrechamiento de márgenes. No obstante, la forma en la que se realizan las pruebas ex ante y ex post da ventajas al AEPT, y con el aumento en los precios de los servicios mayoristas motivado por la libertad tarifaria darían aún más ventajas al AEPT y tendrían un efecto negativo sobre las operaciones de los operadores alternativos.

Para las pruebas ex ante (caso en el que el Instituto aprueba un precio al usuario final antes del lanzamiento de la oferta) los CS se ven perjudicados en la medida que usualmente los precios igualarían los costos de los CS. Esto quiere decir que se trataría de ofertas replicables pero que dejan al CS sin rentabilidad y sin incentivos a hacer ofertas similares. Para las pruebas ex post, dado a que se realizan cada seis (6) meses, el AEPT tiene un periodo en el



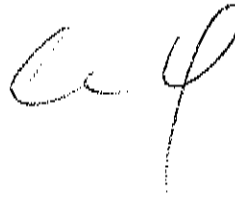


cual los precios a usuarios finales impedirían que los CS que utilicen el SAIB de manera rentable. En este periodo, el AEPT también tendría la posibilidad de ganar clientes e ingresos mientras que los CS lidian con las dificultades para presentar ofertas competitivas a los usuarios finales.

*Actores del mercado beneficiados de la libertad tarifaria*

Ahora bien, si se relaciona lo que se ha mencionado anteriormente sobre el estrechamiento de márgenes por el incremento de precios, la violación a la equivalencia de insumos y la replicabilidad económica en un contexto de libertad tarifaria, se puede concluir que este escenario no brinda ningún beneficio para ningún actor diferente del AEPT.

Al contrario, se generará aún más presión sobre los operadores alternativos de manera que reduce sus beneficios, impone limitaciones y condiciones inequitativas en el mercado y los obliga a utilizar estrategias de operación subóptimas.

A handwritten signature or set of initials, possibly 'CP', written in black ink. The letters are stylized and cursive.

## 6 Evidencia internacional y aplicabilidad al caso mexicano

A continuación, se muestra la relación entre la evidencia internacional que presenta el Instituto en la consulta pública referente a los criterios y umbrales para determinar la libertad tarifaria y el caso particular del mercado de las telecomunicaciones en México ahora desde el punto de vista económico.

El Instituto establece como referencia a Reino Unido, España, Italia y Portugal como soporte para justificar la segmentación geográfica y los umbrales que se proponen establecer en 63 municipios del país. En esta sección se realiza un análisis para cada caso en particular teniendo en cuenta diferentes parámetros que reflejan la madurez del mercado:

- **Penetración de banda ancha fija y penetración derivada de accesos a través de redes de Nueva Generación:** indicador de la evolución del mercado el cual refleja un mayor nivel de madurez a medida que la penetración aumenta. De igual forma, a mayor penetración total de banda ancha fija y una menor diferencia entre la penetración total y la derivada del uso de redes NGA indica un entorno más avanzado y maduro.
- **Distribución de cuotas de mercado:** indicador del nivel de competencia, debido a que plasma la eficiencia y dinámicas del mercado que fomentan el crecimiento y la equidad para los diversos operadores
- **Resultados de las políticas de regulación en relación con la desagregación del bucle:** indicador de la efectividad de la regulación y puede dar un indicio claro del estado de competitividad en el momento del análisis

Lo anterior permitirá destacar las diferencias entre los contextos económicos y regulatorios que presenta el Instituto en su evidencia internacional y la realidad de México, justificando la no correspondencia de dichos puntos de referencia.

### 6.1 Reino Unido

En el documento mediante el cual se determina someter a consulta pública los criterios para determinar la libertad tarifaria, el Instituto menciona el caso particular del Reino Unido y lo utiliza como ejemplo de éxito relacionado con la desregulación de los precios de la desagregación del bucle local. A continuación, se presentan varios argumentos sobre los cuales se busca entender las distintas realidades de los mercados comparados (el de Reino Unido y el de México).

Es importante resaltar que a la fecha en que la Ofcom tomo una decisión orientada a la desregulación, los niveles de penetración derivados de redes NGA eran muy incipientes debido a la realidad tecnológica de la época, es decir, los accesos se basaban fundamentalmente en redes de tecnologías *legacy*.

### Contexto regulatorio

El regulador de telecomunicaciones en el Reino Unido, Ofcom, determinó en el 2008 una división del mercado de banda ancha fija en cuatro (4) mercados geográficos diferentes. Lo anterior, como resultado de las diferencias en la competitividad del mercado mayorista de banda ancha fija en distintas zonas del país. A continuación, se presentan los cuatro (4) grupos creados y los criterios utilizados para dicha asignación.

Nombre del mercado	Criterios de asignación
Hull	En este mercado solo entra la ciudad, y el área metropolitana, de Hull. En esta ciudad, el operador KCOM es el único en ofrecer servicios de banda ancha fija. Para 2008, este mercado cubría el 0.7% del total de premisas en el Reino Unido. Debido a que hay un solo operador, Ofcom decidió considerarlo como un mercado individual.
Mercado 1	En este mercado entran aquellas áreas en las cuales British Telecom es el único operador en ofrecer servicios de banda ancha fija. Para 2008, este mercado cubría el 16.4% del total de premisas en el Reino Unido.
Mercado 2	En este mercado entran aquellas áreas en las cuales hay 2 o 3 operadores principales prestando servicios de banda ancha fija. Para 2008, este mercado cubría el 13.7% de premisas en el Reino Unido.
Mercado 3	En este mercado entran aquellas áreas en las cuales hay 4 o más operadores principales prestando servicios de banda ancha fija. Para 2008, este mercado cubría el 69.2% de las premisas en el Reino Unido.

Figura 6.1: División de mercados realizada por Ofcom en 2008 [Fuente: Elaboración propia, 2021]

De la anterior división realizada en el Reino Unido, se puede destacar como único criterio la cantidad de operadores principales presentes en las áreas del país.

### Participación del mercado

Un tema que es importante a destacar a la hora de analizar una propuesta como la desregulación tarifaria del AEPT es la participación del mercado de los distintos jugadores. Esto puede dar indicios de qué tan alta es la competitividad en el mercado, dando pistas de la factibilidad de lograr un balance basado en la ley de oferta y demanda. A continuación, se presenta una tabla en la que se evidencia la participación del mercado de los competidores en el segmento de banda ancha fija (minorista) en el Reino Unido para el año 2008.

Operador	Volumen de accesos banda ancha (000)	Participación de mercado
British Telecom	~4,545	26.3%
Virgin Media	~3,683	21.3%
Otros operadores (DSL)	~3,509	20.3%
Otros operadores (ULL)	~5,539	32.1%

Figura 6.2: Participación del mercado de los principales operadores en el segmento de banda ancha fija minorista en el Reino Unido para 2008 [Fuente: Elaboración propia a partir de información de Ofcom, 2021]

Como se puede observar en la anterior tabla, para el momento en que el regulador británico decidió desregular las tarifas del incumbente en ciertas zonas, el nivel competitivo que reflejaba el mercado era bastante avanzado. El competidor preponderante del mercado, BT, contaba con un 26.3% de participación del mercado, seguido por Virgin Media, que tenía el 21.3%.

Lo anterior demuestra que, en sí, el poder que tenía BT en el mercado de banda ancha fija no era apabullantemente superior con respecto a sus competidores. Adicionalmente, se puede observar que, si se toman en cuenta las conexiones realizadas por otros operadores, incluyendo aquellas conexiones logradas por la desagregación del bucle, la proporción de su participación era mayor a la del preponderante. Además, es importante tener en cuenta que la desagregación en el Reino Unido se implementó ya hace 15 años, mientras que en México sólo ha estado vigente por poco más de 6 años, y como se mencionó en la sección anterior, no ha mostrado resultados positivos evidentes.

Por otro lado, si se analiza el caso mexicano, este reflejará una realidad muy distinta. A continuación, se presenta una tabla en la que se muestra la participación del mercado de los competidores en el segmento de banda ancha fija (minorista) en México para el año 2020 (datos hasta septiembre de dicho año).

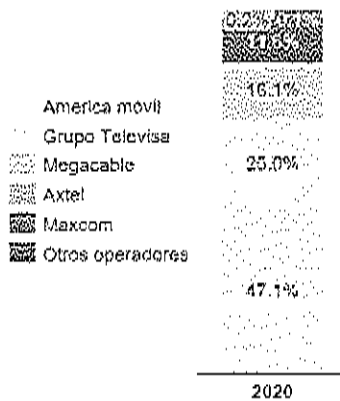


Figura 6.3: Participación del mercado de los principales operadores en el segmento de banda ancha fija minorista en México para septiembre de 2020 [Fuente: Elaboración propia a partir de información del BIT, 2021]

En México, la competitividad del mercado de banda ancha fija aún está en un nivel muy bajo. En primer lugar, el AEPT cuenta con cerca del 50% de participación en dicho mercado. El siguiente operador en la lista, GTV, llega a un 25% de participación, lo cual demuestra la gran brecha que hay entre el primero y el segundo proveedor de banda ancha fija en el país. Esta alta diferencia entre operadores demuestra que no ha sido fácil para los demás jugadores del mercado competir contra el poder del AEPT en el mercado.

*Ce y*

### Cobertura de los operadores

En el documento en el cual determinan la división de mercados, "Review of the wholesale broadband access markets – 2008", Ofcom establece que para tal fecha había en el Reino Unido un total de ocho (8) operadores principales: British Telecom (BT), Virgin Media y otros seis (6) operadores que ofrecen sus servicios mediante la desagregación del bucle. Por último, Ofcom estableció que para ser considerado como un operador principal debe prestar sus servicios en al menos 45% del país.

La cantidad de operadores principales que había en el reino Unido para tal fecha, es decir hace 13 años, demuestra un desarrollo del mercado muy superior a la que actualmente tiene México. Como determina el Instituto en el documento bajo consulta pública, para 2020 había 10 concesionarios que ofrecían servicios fijos de Internet. A continuación, se presentan aquellos concesionarios operantes y la cantidad de municipios que cubren.

Grupo	Concesionario	Municipios con presencia de servicios fijos de Internet - Grupo	Municipios con presencia de servicios fijos de Internet - Concesionario	% de cobertura del total de municipios - Grupo
América Móvil	Teléfonos de México, S.A.B. de C.V.	1585	1578	64.5%
	Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V.		7	
Grupo Televisa	Cablevisión, S.A. de C.V.	200	31	8.1%
	Cablevisión Red, S.A. de C.V.		67	
	FTTH De México, S.A. de C.V.		34	
	Cablemas Telecomunicaciones, S.A. de C.V.		88	
	TV Cable de Oriente, S.A. de C.V.		29	
Megacable MCM	Televisión Internacional, S.A. de C.V.	279	32	11.35%
	Mega Cable, S.A. de C.V.		279	
Totalplay	Total Play Telecomunicaciones, S.A. de C.V.	471	471	19.16%

*Ce y*

*Figura 6.4: Cobertura de los distintos concesionarios/grupos en México en donde tienen al menos un acceso para banda ancha fija [Fuente: Elaboración propia a partir de información del IFT, 2021]*

El hecho de que para 2008 existiesen ocho (8) operadores de servicios fijos de Internet en el Reino Unido que operaran en al menos 45% del país refleja un mercado avanzado y con alta competencia, en donde los precios podrían regularse de manera independiente por medio de la ley de oferta y demanda.

Por otro lado, si se considera que seis (6) de los ocho (8) operadores principales operaban mediante la desagregación del bucle del preponderante, y para el momento de la desregulación ya contaban con presencia en al menos 45% del país, se puede concluir que la compartición a través de la desagregación del bucle había funcionado y que había aumentado la competitividad del mercado. En circunstancias como las anteriores, dejar que los precios se determinen de manera independiente a las decisiones del regulador puede llegar a funcionar.

Sin embargo, las cifras mexicanas (Figura 6.4) reflejan una realidad del mercado totalmente diferente. En primer lugar, se evidencia una brecha enorme entre la cobertura del preponderante y el resto de los concesionarios. Esto refleja que aún falta fortalecer la presencia de los demás operadores en el resto del país, facilitar y aumentar su competitividad, y luego, cuando se tengan las condiciones necesarias, pensar en medidas tales como la desregulación.

Adicionalmente, las cifras de cobertura municipal son el resultado de una política de compartición del bucle que no ha funcionado en absoluto, ya que sigue habiendo un espacio abismal entre la cobertura del preponderante y el resto de los operadores, lo cual refleja que no ha habido un uso efectivo de la infraestructura existente del AEPT.

#### *Resultados de las políticas de regulación en relación con la desagregación del bucle*

Como muestra de las brechas significativas entre el mercado acaparado por el preponderante y los demás operadores, resulta pertinente hacer una comparación de la cantidad de líneas desagregadas en ambos países:

- para 2008, el Reino Unido contaba con cerca de 4.3<sup>44</sup> millones de líneas desagregadas lo cual correspondía al 33.9% de los accesos en dicho año,
- para 2021, en México (sólo GTV) tuvo alrededor de 8867 líneas desagregadas, lo cual correspondió al menos a 0.039% de las líneas en este año.

**Considerando que GTV es probablemente el operador con mayores niveles de uso de la desagregación del bucle del AEPT, estas cifras demuestran los resultados prácticamente nulos que ha tenido esta política en México.**

<sup>44</sup> Ofcom

## 6.2 España

Otro ejemplo de éxito expuesto en el documento bajo consulta pública es el caso de España. A continuación, se presenta un contexto que busca puntualizar el marco regulatorio bajo el cual se implementó la segmentación geográfica en este mercado y expone cuáles fueron las medidas que se determinaron tras el análisis. Posteriormente, se presentará una comparación de la distribución de las cuotas de mercado en ambos casos, penetración de BAF y NGA así como el número de líneas desagregadas como resultado de la desagregación del bucle.

### *Contexto regulatorio*

En el año 2016, España adopta la segmentación geográfica con base en la revisión de mercados de 2014, después de que la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia ("CNMC") detectara diferencias competitivas en el mercado de banda ancha a lo largo del territorio<sup>45</sup>. En esta revisión, los mercados 3a, 3b y 4 son establecidos por la CNMC, a partir del análisis de la competencia de mercados geográficos separados.

<b>Mercado</b>	<b>Servicio</b>	<b>Zona competitiva</b>	<b>Zona no competitiva</b>
<b>Mercado 3a</b>	Acceso directo	66 municipios con competencia en redes de nueva generación	Resto del territorio
<b>Mercado 3b</b>	Acceso indirecto residencial	758 centrales	Resto de centrales
<b>Mercado 4</b>	Acceso indirecto empresarial	—	Todo el territorio

*Figura 6.5: Segmentación geográfica y definición de zonas competitivas por servicios [Fuente: CNMC, 2021]*

Como consecuencia, la segmentación en el mercado 3a (desagregación del bucle local) se define a nivel de municipio y en el mercado 3b (donde se incluiría el servicio SAIB) se establece a nivel de central local. Específicamente, en el mercado 3a, se declaran municipios no competitivos aquellos que tengan centrales locales donde haya un mínimo de tres redes NGA y se tenga una cobertura individual superior al 20%.

En cuanto al mercado 3b, se definen mercados geográficos partiendo el país en dos áreas. La Zona 1 (mercado competitivo) agrupa aquellas centrales locales de Telefónica<sup>46</sup> donde haya un mínimo de 3 redes NGA con cobertura individual superior al 20% o, en alternativa, haya al menos dos operadores alternativos con una cuota individual en el mercado minorista de banda ancha de al menos el 10% y la cuota de Telefónica en dicho mercado minorista sea inferior al 50%. La Zona 2 agrupa el resto de las centrales.

Con el fin de estudiar la comparabilidad del mercado de servicios mayoristas de banda ancha en España y México, se analizan parámetros específicos que caracterizaron a España en el

<sup>45</sup> Las diferencias competitivas fueron determinadas a partir del análisis de cobertura, evolución de precios y calidad de los servicios.

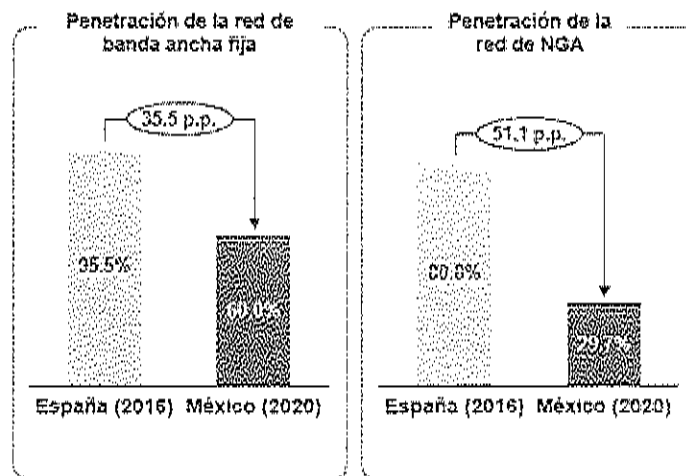
<sup>46</sup> Operador incumbente en el mercado de banda ancha en España.

momento de la implementación de políticas de segmentación geográfica y posteriormente se comparan con la situación actual de México. De esta manera, se busca exponer las principales diferencias entre esta experiencia internacional y las condiciones bajo las cuales se pretende aplicar esta política y así, demostrar la no correspondencia de dicha comparación.

#### *Penetración de banda ancha fija y NGA*

En el 2016, año en que fue realizado el estudio geográfico, España contaba con una penetración de 95%<sup>47</sup> de banda ancha fija y de 80.8%<sup>47</sup> de la red de NGA. Por su parte, al cierre del año pasado México registró una penetración de 60%<sup>48</sup> de la red de banda ancha fija y 29.7%<sup>48</sup> con redes NGA, respectivamente. Esta diferencia se traduce en una alta disparidad entre los dos escenarios; aquí se evidencia un nivel de desarrollo completamente distinto en el momento en que se fue propuesta la segmentación geográfica para la libertad tarifaria.

Una mayor penetración en el mercado refleja un buen nivel de madurez del mercado de banda ancha fija. De igual manera, una menor diferencia entre la penetración de banda ancha fija y la derivada del uso de redes NGA refleja un mercado más maduro aún. Con base en lo anterior, la diferencia entre la penetración de BAF y NGA es significativamente mayor en el mercado mexicano que en el mercado español, tal como se observa en la Figura 6.6, evidenciando el significativo nivel de inmadurez del mercado mexicano respecto del español.



<sup>47</sup> Comisión Europea

<sup>48</sup> BIT

*Ce q*



Figura 6.6: Penetración de la red de banda ancha fija y NGA en España y México [Fuente: Elaboración propia con información del BIT y Comisión Europea, 2021]

*Participación del mercado*

A continuación, se presenta un gráfico en el que se evidencia la cuota de mercado en el segmento de banda ancha fija tanto para España en el momento de la segmentación geográfica, como para México en el año 2020.

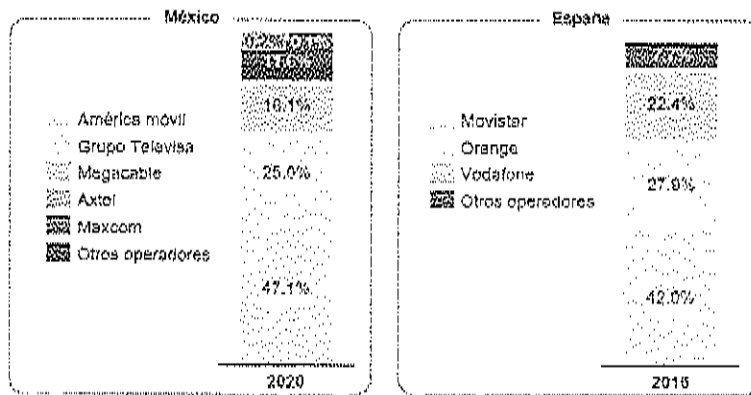


Figura 6.7: Participación del mercado español y mexicano en el momento en el que se propuso segmentar el mercado [Fuente: BIT y CNMC, 2021]

De acuerdo con lo anterior, se observa que la cuota de mercado de Movistar alcanzaba el 42.0%<sup>49</sup> del mercado español en el momento de la implementación de la medida (2016), mientras que, en México, América Móvil alcanzó el 47.1%<sup>50</sup> del mercado en el 2020. Por otro lado, en España, los otros dos competidores mostraban cuotas de mercado superiores al 20% en el 2016 y en México, únicamente un operador (además del AEPT) supera el 20% de participación en el mercado.

Adicionalmente, en el momento de la implementación de la segmentación geográfica en España, la cuota de mercado del incumbente en las zonas definidas como competitivas correspondía al 31.3%<sup>51</sup>, en comparación al 41.9% (que el IFT enuncia en el documento bajo consulta pública) que sostiene América Móvil actualmente en los 63 municipios declarados como competitivos. Lo anterior refleja una alta disparidad del mercado de España en comparación a la condición de la competencia actual en México.

*Resultados de las políticas de regulación en relación con la desagregación del bucle*

El uso compartido y apropiado de la red del incumbente, reflejado en la proporción de líneas desagregadas en 2016, fue el mecanismo mediante el cual los operadores alternativos lograron construir una masa crítica de clientes lo suficientemente significativa para evolucionar de una red alquilada a una red propia.

<sup>49</sup> CNMC

<sup>50</sup> BIT

<sup>51</sup> CNMC

*Ca 4*

En 2016, España contaba con un 30%<sup>51</sup> del mercado correspondiente a líneas desagregadas, las cuales llegaron al 7%<sup>51</sup> (1,018,147<sup>51</sup>) en 2019. Lo anterior, no es comparable con la proporción de líneas desagregadas en México, la cual correspondió en 2021 únicamente al 0.039% del mercado (8867) en lo que respecta a la participación de GTV como CS.

Ahora bien, incluso cuando la cuota correspondiente a líneas desagregadas en España en 2016 supera evidentemente la proporción actual de líneas desagregadas en México, el regulador español decidió no eliminar la regulación en el mercado 3a (desagregación del bucle local), y resolvió omitir las obligaciones únicamente en la zona competitiva en el mercado 3b. En otras palabras, la CNMC consideró no tener el nivel de competencia necesario para suprimir la regulación en el mercado de líneas desagregadas (3a), incluso teniendo una proporción mayor correspondiente a este servicio que a la fecha en México.

### 6.3 Italia

Uno de los referentes en los cuales el Instituto hace un mayor hincapié es el caso de Italia, **asegurando que Milán es el municipio al cual se asemeja en mayor medida la dinámica desarrollada en las zonas competitivas del mercado mexicano.**

A continuación, se nombrarán los criterios principales tenidos en cuenta por la AGCOM<sup>52</sup> en el momento en que se implementó la segmentación geográfica, así como la definición de los mercados que la componen. Posteriormente, se hará un barrido por indicadores tales como la distribución de la participación del mercado y el número de líneas desagregadas, con el fin de comparar los contextos de México e Italia y definir si se trata de mercados similares o si presentan diferencias significativas que impiden su contraste.

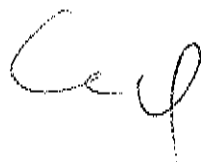
#### *Contexto regulatorio*

El regulador AGCOM introdujo la segmentación geográfica en Italia durante julio de 2019 a partir de la revisión de los mercados 3a y 3b. En este análisis, la AGCOM definió dos mercados geográficos separados donde el primero hace referencia a Milán y el segundo es conformado por el resto del país. A su vez, dentro de la segunda zona se definen municipios con competencia más desarrollada donde se establecen remedios específicos, como el control de precios mayoristas. Para los municipios considerados como zonas no competitivas se mantuvieron las obligaciones de acceso a la red del incumbente.

Adicionalmente, la Autoridad Nacional de Reglamentación ("ANR") establece que los criterios que caracterizan las zonas competitivas se resumen en:

---

<sup>52</sup> Agencia Nacional de Regulación de Italia – Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni.



- Contar con un mínimo de dos competidores alternativos a TIM que tengan redes NGA desplegadas, con un mínimo del 60% de cobertura individual y superior a 75% en conjunto.
- Tener una cuota minorista de TIM en líneas NGA de máximo 40%.
- Contar con una cuota mayorista de TIM en líneas de acceso NGA por debajo del 80%, incluyendo autoprovisión.

El Instituto afirma que el caso de Italia es el más cercano al caso mexicano dado que su competencia proviene por parte de operadores de red alternativos y no de operadores que ofrecen su servicio con base en el servicio de desagregación de bucle local. A continuación, se analizará este argumento empleado por el Instituto y se verificará si es apropiado usar este ejemplo como caso de éxito de libertad tarifaria.

*Validación del uso predominante de red de operadores alternativos en Italia y comparación con la situación actual de México*

El Instituto argumenta el uso del referente de Italia a partir de la similitud entre el municipio de Milán y el caso actual de México. Específicamente, asegura que un punto en común entre los dos mercados es que la competencia proviene fundamentalmente de operadores de red alternativos y no de la desagregación del bucle local. Sin embargo, **según la AGCOM, la proporción de líneas desagregadas en Italia se situó en el 20% para el momento en que se realizó el estudio geográfico que se desarrolló como base para determinar su segmentación.** Esta proporción indica que existe una fracción significativa del mercado de banda ancha de Italia que opera bajo la prestación del servicio mayorista de la desagregación del bucle y que su comparación con la proporción de líneas desagregadas en México (inferior al 0.05%), **no da lugar a una comparación fundamentada que permita su uso como punto de referencia.**

Por otro lado, los datos relativos a la cobertura del operador incumbente y de los operadores alternativos en Italia, tampoco son consistentes con el argumento empleado por el Instituto. **Según la AGCOM, la cobertura del operador incumbente era de 41.5% en el momento en el que se realizó el análisis, mientras que la cobertura de la red de operadores alternativos alcanzaba un 25% de hogares.**

Estas cifras no reflejan un uso predominante de la red de operadores alternativos, como lo enuncia el Instituto, y tampoco se asemejan a la cobertura de las redes de México.

Actualmente, la cobertura de la red de América Móvil corresponde al 64.5%, mientras la cobertura de la red de operadores alternativos se encuentra alrededor del 19.16%. Estas cifras indican nuevamente una diferencia importante entre el panorama del mercado de banda ancha fija en México e Italia y ratifican, en conjunto con la proporción de líneas desagregadas de Italia, que este razonamiento no soporta los argumentos expuestos en el documento bajo consulta pública.

### Penetración de BAF y NGA

En el año en que fue realizado el estudio geográfico (2019), Italia contaba con una penetración de 99.6%<sup>53</sup> de banda ancha fija y de 88.9%<sup>53</sup> basados en redes NGA. Estas cifras, comparadas con las que México registró el año pasado (penetración BAF de 60%<sup>54</sup> y 29.7%<sup>54</sup> con redes NGA respectivamente), muestra a todas luces la incongruencia de la comparación.

Esta discrepancia muestra una categoría de madurez de mercado completamente desigual. Cabe aclarar que, como se ha mencionado anteriormente, a mayor la penetración, mayor será la madurez del mercado. De igual forma, una menor diferencia entre la penetración de banda ancha fija y la derivada de redes NGA indica un entorno más avanzado. Como resultado de este análisis, se tiene que la diferencia entre la penetración de BAF y NGA es significativamente mayor en el mercado mexicano que en el mercado italiano y por tanto no son mercados similares ni medianamente comparables.

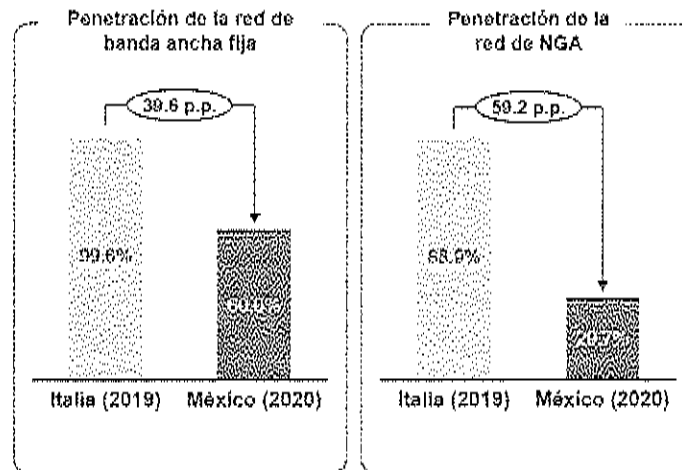


Figura 6.8: Penetración de la red de banda ancha fija y NGA en México e Italia [Fuente: BIT y Comisión Europea, 2021]

### Participación del mercado

En primer lugar, la participación de mercado del incumbente en Italia en el 2019, año en el que se introdujo la segmentación geográfica, era del 43.3%<sup>55</sup> en todo el territorio nacional, mientras que América Móvil contaba con una participación de 47.1%<sup>56</sup> en el 2020. Esto evidencia una diferencia clara en la distribución de los mercados y, por lo tanto, expresa la disparidad entre el poder que tienen los incumbentes en cada uno de los contextos. También es importante resaltar que, para llegar a esta participación de mercado, el mercado

<sup>53</sup> Comisión Europea

<sup>54</sup> BIT

<sup>55</sup> AGCOM

<sup>56</sup> BIT

italiano ha estado regulado más de 10 años mientras que el mexicano solo ha tenido medidas por los últimos 5 años.

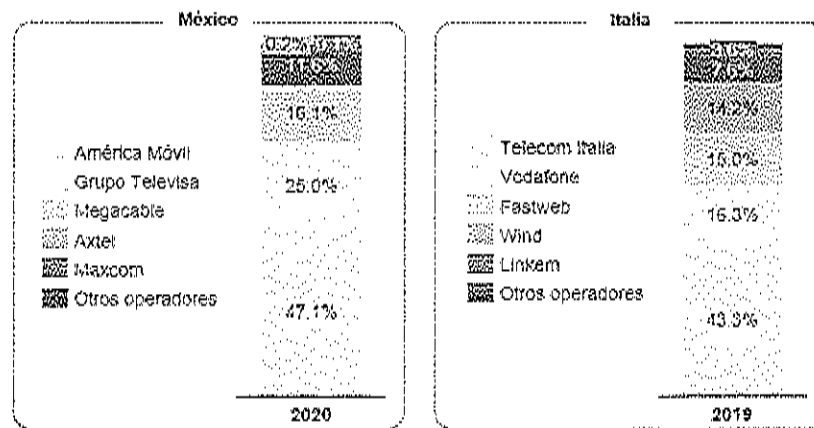


Figura 6.9: Participación del mercado mexicano e italiano en el momento en el que se propuso segmentar el mercado [Fuente: AGCOM y BIT, 2021]

Asimismo, las cuotas de mercado de los operadores incumbentes de cada país en las zonas definidas como competitivas presentan una diferencia concreta de 8.6 p.p., lo cual, en el caso de Italia, demuestra una competencia equilibrada entre el incumbente y los demás participantes del mercado. En el caso de México, se denota que todavía hay un camino por recorrer para garantizar un mayor nivel de competencia.

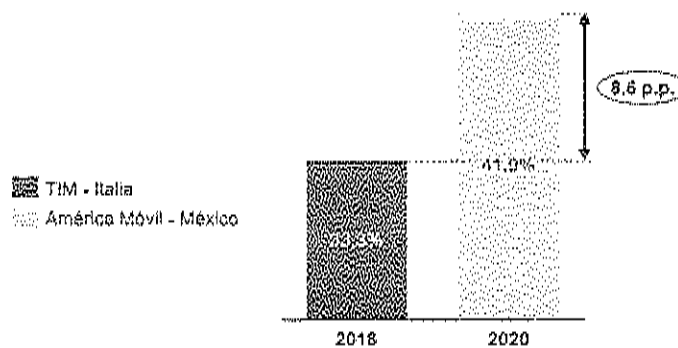


Figura 6.10: Cuota de mercado del operador incumbente en las zonas declaradas como competitivas en México e Italia en el momento en el que se realizó el análisis geográfico [Fuente: AGCOM y BIT, 2021]

En conclusión, la división de las cuotas de mercado en Italia, tanto en las zonas competitivas como en la totalidad del mercado, muestra una evolución del entorno competitivo completamente distinto al mercado mexicano.

#### Resultados de las políticas de regulación en relación con la desagregación del bucle

Italia contaba con un 20%<sup>57</sup> de líneas desagregadas sobre el total de accesos para el momento de la desregulación (2018). Por otro lado, el número de líneas desagregadas en México cubre únicamente una proporción inmaterial de accesos como se ha mencionado

<sup>57</sup> AGCOM

*Le q*

previamente. Estas tasas reflejan que Italia y México no son países comparables y que en el momento en el que la AGCOM realizó el estudio, los resultados de la regulación de la desagregación del bucle en Italia presentaban un mejor rendimiento que la situación actual de México.

Resumiendo lo planteado, los contextos de Italia y México no parecen presentar un modelo similar que permita su comparación con base en los criterios mencionados, además de no soportar el argumento inicial del Instituto que afirma que su competencia se basa principalmente en el uso de la red de operadores alternativos.

## 6.4 Portugal

Portugal fue definido por el Instituto en el acuerdo como ejemplo de éxito por su segmentación geográfica del mercado de acceso a banda ancha establecida por la ANACOM<sup>58</sup> en 2016-2017. Esta sección pretende abordar los criterios principales que caracterizaban el mercado portugués en el momento del estudio geográfico y busca verificar si se trata de mercados con evoluciones similares.

### *Contexto regulatorio*

La ANR propuso en 2016 la aplicación de remedios homogéneos en todas las áreas geográficas (mercado nacional) para la prestación del servicio mayorista de acceso local a la red fija (LLU). Por el otro lado, para el servicio mayorista de banda ancha (SAIB), se realizó la distinción entre un mercado competitivo y otro no competitivo.

Las Áreas C (zona competitiva) incluyen las frecuencias con al menos dos operadores alternativos a MEO<sup>59</sup> con una cobertura de NGA superior al 50% o un operador alternativo a MEO con una cobertura de NGA superior al 50% y donde la participación de mercado de MEO en el mercado minorista de acceso a banda ancha es inferior al 50%. Por último, en las Áreas NC (zona no competitiva) se incluyen el resto de las frecuencias<sup>60</sup>.

### *Penetración de banda ancha fija y NGA*

En el 2016, año en que fue realizado el estudio geográfico en Portugal, la penetración de banda ancha fija era de 94.3%, mientras que la derivada de redes NGA correspondía a un 67.1%. Estas cifras no son comparables con las cifras que caracterizaron la red de México, las cuales registraron (como se ha enunciado previamente) en el 2020 una penetración de 60%<sup>61</sup> para BAF y 29.7%<sup>61</sup> basado en redes NGA.

<sup>58</sup> ANACOM: Autoridad nacional de regulación del sector de las comunicaciones en Portugal.

<sup>59</sup> Operador incumbente en Portugal.

<sup>60</sup> En su mayor parte, áreas rurales.

<sup>61</sup> BIT

Esta discrepancia se traduce en un desarrollo del mercado mexicano completamente desigual al caso de Portugal, que no refleja un comportamiento similar en los años correspondientes a la realización del análisis geográfico.

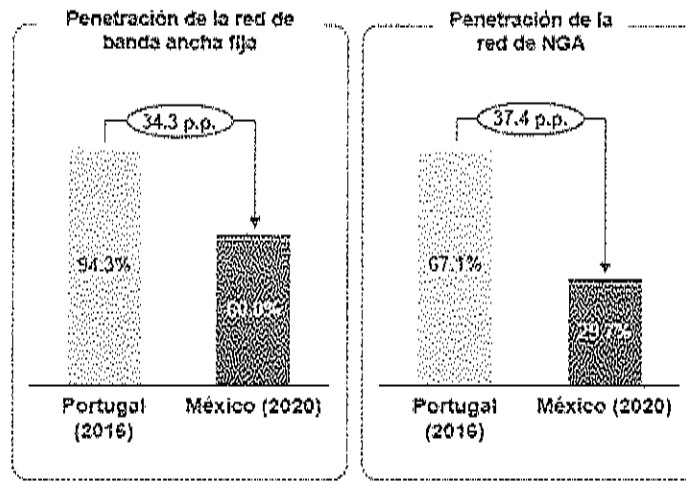
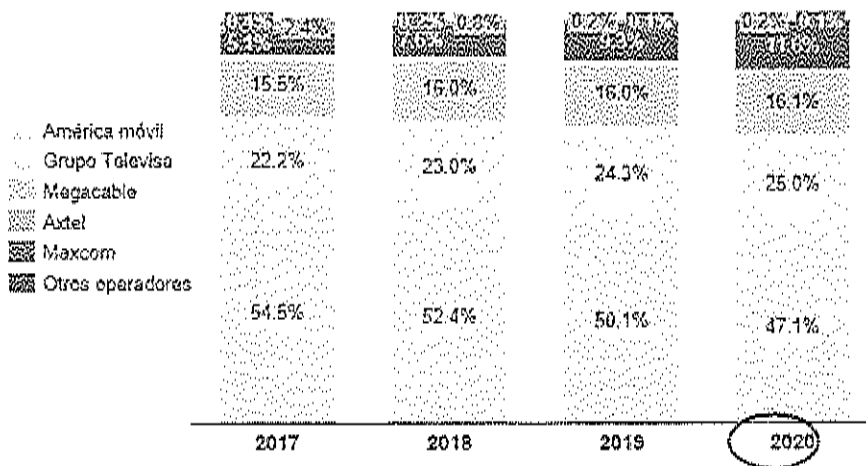


Figura 6.11: Penetración de la red de banda ancha fija y NGA en México y Portugal [Fuente: Elaboración propia, 2021]

### Participación del mercado

Con el fin de analizar la aplicabilidad de este ejemplo de éxito empleado por el Instituto en su argumentación, presentamos a continuación una comparación de las cuotas de mercado de los principales jugadores en el momento del análisis geográfico en cada país, así como su evolución correspondiente durante los años anteriores a la implementación de la medida.



*Handwritten signature*

Figura 6.12: Evolución de cuotas de mercado en México en el mercado minorista de banda ancha [Fuente: IFT, 2021]



Figura 6.13: Evolución de cuotas de mercado en Portugal en el mercado minorista de banda ancha [Fuente: ANACOM, 2021]

Con base en esta información, es posible puntualizar que la cuota de mercado de MEO alcanzaba el 40.9%<sup>62</sup> del mercado portugués en el momento en el que se segmentó el mercado, mientras que, en México, América Móvil alcanza el 47.1%<sup>63</sup> del mercado. Esta diferencia representa la brecha entre el nivel de competencia con el que se cuenta en México y el de Portugal. También es importante resaltar que, para llegar a esta participación de mercado, el mercado portugués desarrollo un marco regulatorio por alrededor de 10 años mientras que el mexicano solo ha tenido vigencia desde hace poco más de 6 años.

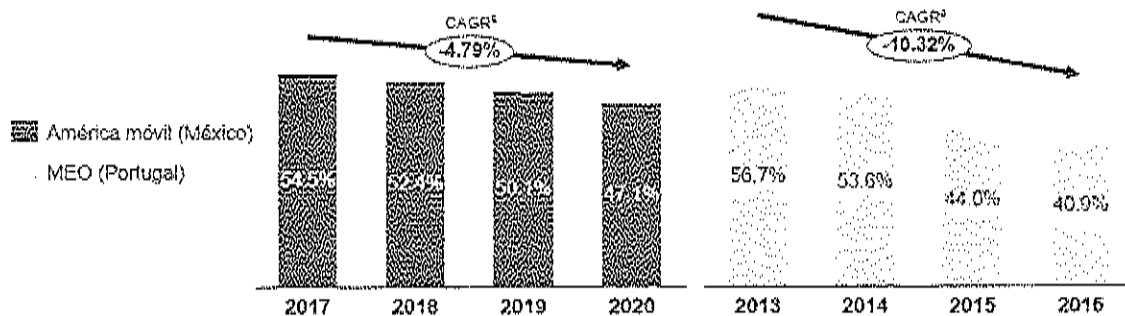


Figura 6.14: Evolución de la cuota de mercado de los operadores incumbentes en España y Portugal [Fuente: IFT y ANACOM, 2021]

Adicionalmente, es preciso notar que la disminución de la cuota del mercado del preponderante portugués presentaba una mayor variación en los años anteriores a la segmentación, en comparación al caso del AEPT en México.

<sup>62</sup> ANACOM

<sup>63</sup> BIT

*Handwritten signature*



Específicamente, la cuota de mercado de MEO presenta un CAGR<sup>64</sup> de -10.3% entre los años 2013-2016, mientras que la de América Móvil ha presentado una disminución con un CAGR de -4,8% entre los años 2017-2020. Esto demuestra que la erosión de la participación de mercado del preponderante en ambos mercados no es comparable y plasma el contraste de los efectos de la regulación en los años previos a la implementación de la segmentación.

#### *Cobertura de la red del operador incumbente en contraste con la de los operadores alternativos*

Por último, es pertinente realizar una comparación entre la cobertura de la red tanto del operador incumbente en Portugal como de los operadores alternativos, siendo esta una relación que revela si existe un nivel de competencia ecuánime a lo largo del territorio nacional. A partir de estos valores, se puede entender que entre mayor sea la cobertura correspondiente a la red operadores alternativos, mayor es su capacidad de despliegue y libertad de uso de la red. En complemento, también indica una menor ventaja competitiva a favor del incumbente, al contener menor influencia en el uso de la red nacional.

Dicho esto, se tiene que la cobertura de la red del operador incumbente en Portugal corresponde al 42.5%, mientras que la de los operadores alternativos es de 40%. La semejanza entre estas cifras indica un alto grado de competencia basado en la diversidad en la oferta, y difiere de los valores que caracterizan la red de México. Tal como fue enunciado previamente, la cobertura de la red del AEPT alcanza un 64.5% y la cobertura de la red de operadores alternativos se encuentra alrededor de 19.16%. La diferencia sustancial es evidente y refleja el nivel de desarrollo completamente distinto que caracteriza a cada uno de los mercados.

#### *Resultados de las políticas de regulación en relación con la desagregación del bucle*

Se tiene que el número de líneas desagregadas en Portugal en el año 2016 correspondía al 4.3% de accesos a banda ancha en dicho año, mientras que a abril de 2021 la proporción de líneas desagregadas en México correspondió, como se ha dicho antes, a un valor cuando menos 100 veces menor. Esto indica que la regulación en el contexto de desagregación al bucle en México no ha sido efectiva.

En síntesis, el nivel de competitividad en ambos mercados es completamente distinto e indica que se trata de dos contextos con un nivel de competencia evidentemente desigual.

### **6.5 Análisis de resultados de la comparativa internacional**

Después de analizar cada referente enunciado por el Instituto en el documento bajo consulta pública, se compararon diferentes indicadores que demuestran el nivel de madurez del mercado en el momento en que se implementó la segmentación geográfica. Entre estos

<sup>64</sup> CAGR: Tasa de crecimiento anual compuesto

aspectos fue incluida la participación del mercado, la cobertura de los operadores, los resultados de las políticas de regulación en relación con la desagregación del bucle y la penetración de banda ancha fija y de redes NGA.

Con estos indicadores en conjunto se demuestra la no aplicabilidad de cada ejemplo de éxito provisto por el Instituto en comparación con el mercado mexicano. Lo anterior debido a que su nivel de madurez supera con creces desde diferentes perspectivas, el nivel de madurez del mercado mexicano y demuestran que este último no está preparado para implementar la libertad tarifaria.

Además, es importante recalcar que todos los referentes planteados por el Instituto son mercados que han estado regulados durante más de una década, mientras en México las reglas establecidas en relación con la desagregación del bucle impuestas en la reforma constitucional fueron aceptadas en marzo de 2014. Es importante recalcar que, a la fecha, hasta ahora ningún operador ha tenido ningún acceso a un VULA u otro servicio con fibra a través de la red del incumbente, lo que indica evidentemente el bajo nivel de desarrollo del mercado de BAF en México.

A modo de conclusión, **es importante recalcar que los referentes establecidos por el Instituto no son válidos con base en el análisis de diferentes aspectos que en su conjunto indican la madurez de un mercado. Este análisis unificado refleja la disparidad entre el mercado mexicano y los diferentes países enunciados por el Instituto**, debido a que las condiciones bajo las cuales se propuso una segmentación geográfica en estos países en momento del análisis geográfico difieren en gran medida con la situación actual del mercado de banda ancha en México.

A handwritten signature in black ink, appearing to be the initials 'C. J.' or similar, written in a cursive style.

## 7 Consecuencias de la libertad tarifaria en el mercado de banda ancha fija mexicano

En esta sección se pretende exponer las principales conclusiones y consecuencias que se pueden derivar de la implementación de la libertad tarifaria en los 63 municipios que propone el IFT de acuerdo con lo expuesto anteriormente sobre la regulación actual en México y la evidencia internacional.

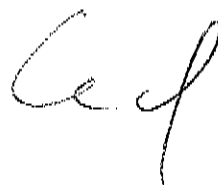
Además, es importante aclarar que a pesar de que lo que se somete a consulta pública por parte del Instituto son los parámetros bajo los cuales se determinan las zonas competitivas en donde se pretende implementar la libertad tarifaria, no se considera pertinente proponer o manifestarse sobre los umbrales propuestos por el IFT.

Como se ha explicado a lo largo del documento, los umbrales propuestos violan abiertamente diferentes rubros de la legislación como la Constitución y el T-MEC junto con la naturaleza jurídica de la figura de preponderancia. Como se ha discutido, los únicos umbrales que podrían ser aceptables bajo el marco jurídico de México son aquellos que estén directamente relacionados con la naturaleza jurídica de la figura de preponderancia. Es decir, que el AEPT contara con menos del 50% de participación de mercado en **todo el sector de las telecomunicaciones** (no únicamente en el segmento de banda ancha fija) y que se **garanticen las condiciones de competencia efectiva en todo el sector de las telecomunicaciones conforme a la legislación vigente**. Estas condiciones implican que el AEPT ya no se consideraría como un actor preponderante, por ende, se le podría otorgar cierta libertad.

Por lo tanto, en el presente texto se pretende opinar sobre una problemática más importante; la libertad tarifaria como tal. Esta supone un riesgo inminente para el funcionamiento del mercado, la operación de los CS y el servicio que se le presta a los usuarios finales.

Un mercado maduro debería presentar altos índices de penetración, el uso masivo de redes NGA (limitando a mínimos el uso de tecnologías de conexión *legacy*), un aumento en los niveles de cobertura de los operadores alternativo, así como un nivel de competitividad elevado. A nivel general, se evidencia que el mercado de banda ancha fija en México no tiene el nivel de madurez necesario para soportar un cambio regulatorio que pueda otorgarle mayor poder de mercado al preponderante.

Además, México cuenta con un contexto a nivel nacional que difiere totalmente de lo que se ha presentado como evidencia internacional por parte del IFT, por lo que no se pueden utilizar los casos de otros países para argumentar o demostrar la efectividad de la medida, más allá de mostrar que cuando un mercado ha alcanzado una madurez real y efectiva como resultado de la regulación actual sobre los agentes preponderantes, puede que sea posible contemplar la posibilidad de analizar medidas de desregulación como lo son la libertad tarifaria, que en



México solo tendría un sentido constitucional en el marco de que aplique para todo el país y no a nivel de segmentación geográfica.

## 7.1 Situación actual del mercado de banda ancha fija en México

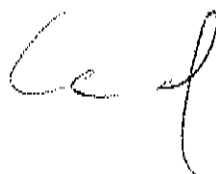
Como se expuso anteriormente, el estado actual del mercado de banda ancha fija en México demuestra un nivel muy bajo en cuanto a la proporción de accesos que se realizan por medio del uso de la OREDA, especialmente el SAIB. Los obstáculos para acceder a los servicios mayoristas que presta el AEPT ha hecho que, con el paso del tiempo, los accesos por medio del SAIB disminuyan en vez de aumentar. Esto tiene un efecto negativo sobre operadores como GTV en la medida en que estos deben recurrir a otros servicios mayoristas como la reventa, (los cuales no proveen los mismos márgenes rentables ni otorgan la misma libertad operacional que el SAIB) o en su defecto, deben recurrir a la inversión en infraestructura propia, la cual ha impulsado el crecimiento del mercado en los últimos años. Sin embargo, esta solución es poco eficiente y no deseable, mucho más en un mercado como el mexicano.

La inversión en infraestructura de forma aislada genera la superposición y saturación de redes en mercados principales y poca inversión en mercados desatendidos, lo que afecta los niveles de penetración y cobertura a nivel nacional. Ahora y en relación con el párrafo anterior, imponer libertad tarifaria solo va en contravía de un mejor funcionamiento de las Ofertas de Referencia y no asegura el beneficio económico para los operadores alternativos.

Ahora, desde la perspectiva del marco regulatorio enfocado a la Separación Funcional se expone que el AEPT tiene la posibilidad de incrementar los precios de los servicios mayoristas. Esto conlleva a un estrechamiento de márgenes para los operadores alternativos, la violación de la equivalencia de insumos y el riesgo de perder la replicabilidad económica. Romper dinámicas de mercado supone un deterioro inminente de las condiciones bajo las cuales deben operar los CS, que desincentivan el crecimiento del mercado y tienen un efecto negativo sobre los consumidores finales. Es decir que, en la actualidad del contexto mexicano, imponer una libertad tarifaria generaría beneficios únicamente al AEPT.

De esta sección se puede concluir entonces que el marco regulatorio actual de México no muestra la madurez suficiente y que implementar la libertad tarifaria tendría un efecto negativo sobre los operadores alternativos, ya sea por la falta de acceso a la infraestructura existente o por la obligación a invertir en su propia infraestructura para poder participar en el mercado.

Por lo tanto, **el Instituto debería primero garantizar por su parte como órgano regulador que las Ofertas de Referencia tengan resultados eficientes, donde se garantice de manera real, sustancial, material y efectiva el acceso a los servicios mayoristas del AEPT, para que así se permita el crecimiento de los operadores alternativos con ayuda del AEPT.** De esta forma, se permitirá que la industria crezca y se impulse como un todo, antes de proponer una medida impropia de la realidad mexicana, como lo es la desregulación de un mercado completamente inmaduro y poco competitivo.



## 7.2 Evidencia internacional

A continuación, se resumirá brevemente las principales conclusiones del análisis de la comparativa internacional, donde se invalida la relación de la evidencia internacional que presenta el Instituto con la realidad del mercado de banda ancha fija en el contexto mexicano.

La evidencia internacional que presenta el Instituto como soporte y base para la implementación de las nuevas medidas en México no es aplicable para el contexto de nuestro país. En todos los casos que se presentan, se trata de mercados con niveles de madurez muy superiores en donde las medidas regulatorias y las dinámicas de mercado demuestran que se ha llegado a tener competencia efectiva en el mercado de manera natural y por lo tanto tienen la capacidad de desregular y, por ende, de manejar medidas relacionadas con la libertad tarifaria.

Principalmente se encontró que en todos los casos la proporción de líneas desagregadas sobre el total de accesos de banda ancha es mucho mayor en el momento de la implementación de la libertad tarifaria a la proporción que se evidencia actualmente en México. Adicionalmente, se evidenció que los niveles de penetración de banda ancha fija y la derivada del uso de redes NGA son abismalmente superiores en los países bajo estudio, mostrando que la madurez del mercado mexicano es muy baja. De igual manera, se hace evidente que las participaciones de mercado del incumbente, tanto a nivel general en el mercado como en las zonas competitivas específicamente, son menores en los países que se toman como referencia a la hora de la implementación de la libertad tarifaria que en México actualmente. Lo que quiere decir que el incumbente en estos países cuenta con menor poder de mercado y el mercado tiene un mayor nivel de competencia.

Bajo condiciones y dinámicas de mercado como las que se presentan en los países que el Instituto propone como referencia internacional, parece razonable recurrir a medidas que aligeren el nivel de regulación en el mercado, puesto que es una industria que cuenta con indicadores que demuestran un nivel en donde la competencia puede mantenerse y sobrevivir por sí sola. No obstante, esta evidencia no es comparable con la realidad de México. El mercado mexicano no se encuentra suficientemente desarrollado en muchos aspectos como para enfrentar un contexto de la libertad tarifaria que beneficiará exclusivamente al AEPT.

Al tener esto en cuenta, es posible afirmar que México sería pionero a nivel mundial en desregular a un operador dominante que concentra el 59% del sector de las telecomunicaciones (47.1% del mercado de banda ancha fija), al no tener bases o referentes internacionales que hayan aplicado medidas similares en contextos comparables. Adicionalmente, es importante tener en cuenta que al ser los primeros en aplicar una medida de este tipo en un contexto como el de México, no pueden prever los efectos que esta pueda tener sobre el mercado y sus dinámicas.

A manera de conclusión y trayendo a colación todo lo que se ha comentado sobre las fallas en la regulación actual y la falta de aplicabilidad de la evidencia internacional al contexto mexicano, mejorar las condiciones actuales del marco regulatorio de forma que este sea



efectivo y garantice la prestación de servicios mayoristas de calidad parece ser la prioridad. Esto permitiría que, en el largo plazo, el mercado de banda ancha en México logre llegar a un nivel de madurez en el cual se pueda comparar con referentes internacionales para considerar la posibilidad de establecer una libertad tarifaria.

### **7.3 No determinación de zonas geográficas donde el AEPT podrá determinar libremente la tarifa del SAIB**

En virtud de que en el presente documento se demostró que determinar zonas geográficas es inconstitucional, así como que tendría efectos económicos adversos que impedirían que se eliminen los fenómenos anticompetitivos que actualmente rigen en el sector de telecomunicaciones; se solicita a ese Instituto que: i) se abstenga de determinar zonas geográficas donde el AEPT pudiera determinar libremente la tarifa del SAIB y, en su lugar, ii) en términos de la Medida 39ª determine que no existen zonas geográficas donde el AEPT pueda determinar libremente la tarifa del SAIB, pues ello implicaría un retroceso a la consecución del objetivo constitucional de establecer condiciones de competencia en el sector de telecomunicaciones.

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

**ÚNICO.-** Tenernos por presentados con la personalidad que ostentamos, emitiendo comentarios dentro del procedimiento de consulta pública referido en el presente escrito.

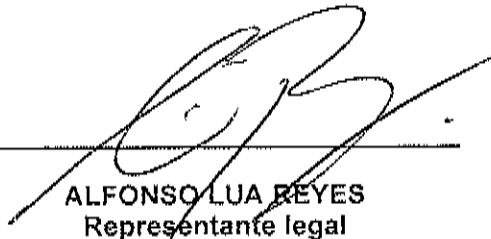
Ciudad de México, 14 de junio de 2021



---

**GONZALO MARTÍNEZ POUS**  
Representante legal

OPERBES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN, S.A. DE C.V., CABLEMÁS TELECOMUNICACIONES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN RED, S.A. DE C.V., TELEVISIÓN INTERNACIONAL, S.A. DE C.V., MÉXICO RED DE TELECOMUNICACIONES, S. DE R.L. DE C.V. Y TV CABLE DE ORIENTE S.A. DE C.V.



---

**ALFONSO LUA REYES**  
Representante legal

**CORPORACIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN DEL NORTE DE MÉXICO, S. DE R.L. DE C.V.**