

I. Datos de la persona participante	
Nombre, razón o denominación social:	Cámara Nacional de la Industria Electrónica, de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información
En su caso, nombre de la persona que funja como representante legal:	Lic. Alfredo Pacheco Vásquez
Documento para la acreditación de la representación: En caso de contar con una persona que funja como representante legal, adjuntar copia digitalizada del documento que acredite dicha representación, vía correo electrónico.	Poder Notarial

II. Comentarios, opiniones y aportaciones específicos de a persona participante sobre el asunto en consulta pública	
Artículo o apartado (Considerando)	Comentario, opiniones o aportaciones
Primero. Competencia del Instituto	<p><b>La Medida Trigésima Novena de las Medidas de Desagregación (“medidas 39ª”) y el Acuerdo presumen vicios porque extinguen medidas asimétricas sin acreditar que, conforme a la Ley, existen condiciones de competencia efectiva.</b></p> <p>Conforme a las fracciones III y IV del artículo Octavo Transitorio del Decreto de Reforma Constitucional (“Reforma”), el IFT declaró a América Móvil como AEP, toda vez que contaba con una participación de mercado a nivel nacional en el sector de las telecomunicaciones superior al 50%. Debido a esta situación, le impuso las medidas asimétricas necesarias para evitar que su posición de mercado afectara la competencia y libre concurrencia, incluyendo las relativas para desagregar de manera efectiva su red local para que otros concesionarios pudieran tener acceso a ella.</p> <p>La fracción III arriba referida, también señala que estas medidas se extinguirán en sus efectos por declaratoria del IFT, una vez que conforme a la Ley existan condiciones de competencia efectiva en el mercado. Esta condición se confirma en el artículo 262 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (“LFTR”).</p> <p>En ese sentido, el artículo 15, fracción XXI de la LFTR, faculta al IFT para declarar la existencia (o inexistencia) de condiciones de competencia efectiva en el sector de las telecomunicaciones y, en su caso, la extinción de medidas impuestas al AEP.</p> <p>La declaratoria que, en su caso, emita el IFT sobre la existencia de condiciones de competencia efectiva, debería apegarse a los artículos 58 y 59 de la Ley Federal de Competencia Económica (“LFCE”), lo cuales establecen los criterios para definir los mercados relevantes y los elementos para determinar la existencia de poder sustancial individual o conjunto. Por su parte, el artículo 96 de la LFCE establece el procedimiento que el IFT debe seguir para resolver sobre cuestiones de condiciones de competencia efectiva.</p> <p>Conforme lo dispuesto por la Reforma, la LFTR y la LFCE, para que el IFT pueda extinguir medidas impuestas al AEP, debe emitir una declaratoria de existencia de condiciones de competencia efectiva en mercados involucrados en los términos señalados en la LFCE.</p> <p>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.</p> <p>Suponiendo que el Instituto pueda llevar a cabo un análisis por mercado para minimizar o eliminar las medidas asimétricas impuestas al AEP, a través del Acuerdo el Instituto pretende extinguir la regulación asimétrica en materia tarifaria del SAIB en 63 municipios, sin emitir una declaratoria que acredite la existencia de condiciones de competencia</p>

Consulta Pública sobre 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”*

	<p>efectiva.</p> <p>Por lo anterior, se observa que el Acuerdo no se alinea a lo establecido en la Constitución, en la LFTR, a la LFCE y, como se señalará más adelante, tampoco al Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).</p>
<p><b>Segundo. Medida Trigésima Novena de las Medidas de Desagregación</b></p>	<p>La medida 39ª y el Acuerdo presumen vicios porque plantea liberalizar las tarifas del SAIB con base en un análisis parcial de ciertas “variables de competencia”, y no con base en una declaratoria sobre la existencia de condiciones de competencia efectiva como lo ordena la Constitución y la Ley.</p> <p>Como se señaló en el comentario al Considerando Primero, una declaratoria sobre la existencia de condiciones de competencia efectiva debe apegarse a los artículos 58 y 59 de la LFCE.</p> <p>Conforme al artículo 58 de la LFCE, para que el IFT pueda declarar la existencia de condiciones de competencia efectiva, debe determinar primero el mercado relevante que regularmente se hace en su dimensión producto y en su dimensión geográfica. Para esta determinación, la LFCE requiere que el IFT tome en consideración, entre otros elementos, las posibilidades de sustitución del servicio, el tiempo requerido para tal sustitución, los costos de distribución del servicio, sus insumos relevantes y sus sustitutos, y las posibilidades de los usuarios de acudir a otros mercados.</p> <p>Una vez que se determina el mercado relevante, el artículo 59 de la LFCE indica que el IFT debe determinar si existe poder sustancial de mercado individual o conjunto. Para ello, la LFCE le mandata tomar en cuenta, entre otros elementos, las participaciones de mercado, la capacidad para fijar precios o restringir la oferta de manera unilateral, la existencia de barreras a la entrada, la existencia y poder de los competidores, las posibilidades de acceso a insumos esenciales, y el comportamiento reciente de los agentes que participan en el mercado.</p> <p>Por su parte, el artículo 96 de la LFCE, establece para resolver sobre cuestiones de condiciones de competencia efectiva, que el IFT debe seguir un procedimiento que contempla una etapa de investigación; la emisión de un dictamen preliminar sobre el cual pueden manifestarse y ofrecer pruebas; el desahogo de pruebas y la resolución correspondiente por parte del Pleno del IFT.</p>

Consulta Pública sobre 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”*

	<p>Sin embargo, el análisis de las “variables de competencia” que plantea la medida 39ª y el Acuerdo no se apegan a los criterios y procedimientos establecidos en la LFCE para declarar la existencia de condiciones de competencia efectiva. Específicamente, la medida 39ª y el Acuerdo no definen los mercados relevantes ni en su dimensión producto ni en su dimensión geográfica; no analizan la presencia de barreras a la entrada, y no determinan la existencia (o ausencia) de agentes con poder sustancial. Por lo tanto, el Acuerdo presume ilegalidad por no alinearse a lo establecido en la normativa aplicable para determinar condiciones de competencia efectiva.</p>
<p>Tercero. Evolución de la participación de mercado del AEP y diagnóstico actual del mercado de Banda Ancha Fija</p>	<p><b>El análisis que el Acuerdo presenta sobre el mercado de Banda Ancha Fija (“BAF”) presume vicios como soporte para liberalizar las tarifas del SAIB, pues no cumple con requisitos básicos establecidos en la ley para declarar que existen condiciones de competencia efectiva.</b></p> <p>El Acuerdo no sigue los criterios y procedimientos establecidos en Ley para determinar la existencia de condiciones de competencia efectiva, y omite abordar aspectos fundamentales para entender y valorar en qué medida los mercados que propone desregular el IFT son mercados con competencia efectiva. En las propias medidas tampoco definió indicadores o hitos de cumplimiento que permitieran evaluar la efectividad de las medidas impuestas.</p> <p>La cobertura relativa de la red local del AEP es particularmente relevante ante una propuesta para desregular precisamente servicios de desagregación de dicha red. En buena medida, la regulación para lograr la desagregación efectiva de la red local del AEP, busca mitigar los efectos en competencia de las asimetrías derivadas de la menor cobertura de las redes de sus competidores.</p> <p>En este contexto, el Acuerdo pretende desregular servicios de desagregación de la red local del AEP, sin siquiera evaluar las asimetrías en la cobertura efectiva de las diferentes redes y los efectos que ello podría tener ante una posible desregulación de la política tarifaria (como lo puede ser, la aparición de barreras al acceso a los insumos e infraestructura del AEP). Suponiendo que el Instituto puede analizar la competencia por servicio y por municipio, el Acuerdo de manera errónea analiza el servicio minorista de BAF y no el servicio mayorista del SAIB, que es el que pretende liberalizar. Además, en el análisis de los servicios minoristas, el Acuerdo no valora la relevancia de las asimetrías en el servicio de telefonía fija para determinar las condiciones de competencia del SAIB. Por ejemplo, en 23 de los 63 municipios que el Acuerdo propone liberalizarla, la participación del AEP en el servicio de telefonía fija supera el 50%, y en 40 municipios supera el 43%; tampoco considera la existencia de submercados donde el AEP está aún más concentrado</p> <p>Asimismo, el Acuerdo parte de la conclusión implícita que las barreras a la competencia y la economía de escala y de red en los servicios fijos de telecomunicaciones tienen un alcance municipal y, por tanto, que las asimetrías a nivel regional o nacional carecen de relevancia para determinar el ambiente de competencia en los mercados locales.</p> <p>Esta conclusión no es válida excepto que se derive precisamente de un análisis de mercado relevante y poder sustancial conforme a los criterios establecidos en la LFCE; sobre todo considerando que los principales competidores del AEP no son operadores puramente municipales, sino operadores que para competir con el AEP parecen requerir una escala geográfica sustancialmente mayor a la municipal.</p> <p>En el servicio de BAF a nivel nacional, el AEP tiene 1.9 veces el tamaño de su competidor más cercano, y 1.2 veces el tamaño conjunto de sus dos competidores más cercanos; mientras que en telefonía fija estos múltiplos se elevan 2.1 y 1.4, respectivamente.</p> <p>El Acuerdo tampoco valora el contraste que existe entre las participaciones de mercado y las participaciones en las inversiones. En 2017, el Instituto ordenó la Separación Funcional de Telmex al reconocer que las medidas impuestas para facilitar la desagregación habían sido inefectivas. En su lugar, la penetración de BAF en esos 63 municipios ha aumentado gracias al despliegue de infraestructura propia de los competidores del AEP. Conforme a los datos del BIT, durante 2017-2019, las inversiones de los competidores del</p>

Consulta Pública sobre 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*”

	<p>AEP en los mercados de servicios fijos, fueron equivalentes a 2.6 veces las inversiones del AEP en esos mercados.<sup>1</sup> Así, el crecimiento relativo de los competidores del AEP y del mercado en buena medida es atribuible a la magnitud relativa de las inversiones de los competidores del AEP. En este contexto, si el objetivo del Acuerdo fuera fomentar las inversiones, la competencia y el crecimiento del mercado, en lugar de quitar la regulación asimétrica cuando no existe evidencia suficiente y objetiva para ello, debería proveer las condiciones y elementos para fortalecerla, y precisamente dar certeza jurídica a dichas inversiones.</p> <p><b>El Acuerdo presume vicios porque ignora la definición nacional y sectorial de la figura de preponderancia, suponiendo que las asimetrías a nivel sectorial son irrelevantes para determinar la existencia de condiciones de competencia.</b></p> <p>El Acuerdo es contrario al principio constitucional y legal que establece que para determinar el AEP y fijarle regulación asimétrica se deben utilizar las participaciones de mercado a nivel nacional, considerando todos los mercados que integran el sector de las telecomunicaciones. De acuerdo a lo dispuesto por la Constitución General (artículos 28 y Octavo Transitorio, fracción III del Decreto Constitucional), así como los compromisos internacionales adquiridos por México en el T-MEC (definición de proveedor importante en México), la preponderancia comprende a todo un sector a nivel nacional que no puede ser fragmentado en mercados, servicios o zonas geográficas, como lo establece el Acuerdo.</p> <p>En este sentido, el Acuerdo omite tomar en cuenta las enormes asimetrías que se observan en la prestación del servicio de telefonía móvil. De acuerdo con los datos del BIT, la participación del AEP en este mercado en términos de ingresos pasó de 67.9% en 2017, a 72.0% en 2020; en contraste, su participación en términos de inversión en el periodo 2017-2019, fue de apenas 32.1%.<sup>2</sup></p> <p>Estas asimetrías no pueden ser ignoradas para determinar las participaciones de mercado y las condiciones de competencia desde una perspectiva sectorial como lo ordena la Constitución, la LFTR y el T-MEC.</p>
<p><b>Cuarto. Experiencia Internacional</b></p>	<p><b>La experiencia internacional citada en el Acuerdo para justificar la libertad tarifaria del SAIB en ciertos municipios, no son trasladables a México por la presencia de diferencias abismales en las condiciones de competencia.</b></p> <p>Para sustentar la liberalización de las tarifas del SAIB, el Acuerdo cita como referencia internacional la experiencia del Reino Unido, España, Italia y Portugal, donde los reguladores segmentaron las medidas regulatorias en zonas geográficas con base en diferencias en los niveles de competencia registrados en zona.</p> <p>Sin embargo, para proponer la diferenciación geográfica de las medidas asimétricas, los reguladores de esos países primero realizaron un análisis de competencia mediante el cual acreditaron la existencia de condiciones de competencia efectiva en las áreas geográficas que propusieron desregular. Este análisis de competencia se hizo conforme a estándares internacionales en materia de política de competencia, los cuales son comparables con los que establece la LFCE, para que el IFT pueda declarar la existencia de condiciones de competencia efectiva.</p> <p>Debido a la ausencia de ese análisis de competencia, el Acuerdo omite considerar, por ejemplo, que las asimetrías que se observan en México entre el AEP y sus competidores, son sustancialmente mayores que asimetrías observadas entre los operadores incumbentes y sus competidores en los países de referencia, cuando se inició la desregulación en esos países.</p>
<p><b>Quinto. Parámetros para determinar la</b></p>	<p><b>Los criterios y umbrales (“parámetros”) para identificar zonas geográficas susceptibles de flexibilización tarifaria del SAIB que el Acuerdo somete a consulta pública presentan vicios porque no permiten determinar la existencia de condiciones de competencia efectiva.</b></p>

<sup>1</sup> Estos datos consideran las inversiones del AEP, Grupo Televisa, Megacable y Totoplay.

<sup>2</sup> Las participaciones se calcularon considerando los ingresos e inversiones de Telcel, Telefónica, AT&T y Altán. Los datos de ingresos para 2020 corresponden al periodo enero-septiembre. El BIT todavía no publica datos de inversión para 2020.

Consulta Pública sobre 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”*

<p><b>libertad tarifaria.</b></p>	<p>Los parámetros propuestos no cumplen con los criterios y procedimientos establecidos en la Ley para determinar la existencia de condiciones de competencia efectiva, lo cual, conforme a la Reforma y la Ley, constituye un prerequisite para que el IFT puede extinguir las medidas asimétricas.</p> <p>Eliminar la regulación asimétrica con base en estos parámetros implicará el incumplimiento del mandato constitucional y legal que el Instituto tiene de evitar que el AEP afecte la competencia y libre concurrencia, y para garantizar la desagregación efectiva de su red local.</p> <p>En particular, la desregulación tarifaria del SAIB con base en estos parámetros, sin antes acreditar la existencia de condiciones de competencia efectiva, podría permitir la fijación de tarifas alejadas de un modelo de costos y generaría condiciones para que el AEP pudiera llegar a incurrir en prácticas monopólicas relativas encaminadas a desplazar o excluir a sus competidores del mercado, como la discriminación de precios, el estrangulamiento de márgenes, la negativa de trato para el acceso a un insumo esencial, y el incremento de costos o reducción de la demanda. Un análisis de competencia como el que la normatividad vigente ordena al IFT para poder extinguir la regulación asimétrica al AEP, probablemente evidenciaría que la asimetría competitiva es sustancialmente mayor que la que concluye el IFT en la Consulta Pública con base en un análisis en principio precario.</p>
-----------------------------------	--

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

**1. El Acuerdo contraviene al T-MEC al no garantizar las condiciones de competencia en el sector**

El T-MEC establece, en su Capítulo 18, relativo a la prestación de los servicios de telecomunicaciones, dentro de la definición de proveedor importante que: “Para México, un proveedor importante incluye a 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**. (...)”. Asimismo, el T-MEC establece en su artículo 18.6, que se deben mantener las medidas apropiadas para evitar que los proveedores importantes incurran en prácticas anticompetitivas y, en el caso específico de México, se establece que “cualquier cambio a las medidas sobre las tarifas, términos y condiciones de acceso a y uso de redes, infraestructura y servicios de un proveedor importante, será compatible con el objetivo de promover la competencia efectiva y prevenir prácticas monopólicas y no afectará las condiciones de competencia en el mercado de que se trate”. Por lo tanto, la propuesta de extinguir medidas asimétricas en el Acuerdo contraviene el texto del T-MEC.

**2. El Acuerdo es contrario al T-MEC al violentar la obligación de desagregación de redes y al principio de imparcialidad.**

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

**3. El Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá responder a los comentarios que hayan hecho los concesionarios de la Industria a la Consulta Pública, de acuerdo con lo establecido en el T-MEC.**

El T-MEC, en su Capítulo 18, artículo 18.24, establece que cuando el organismo regulador de telecomunicaciones solicite comentarios para un proyecto de regulación, éste “debe responder a todas las cuestiones significativas y pertinentes que surjan de los comentarios presentados”, antes de emitir una regulación final. Por lo tanto, previo a resolver sobre la Consulta Pública, conforme a lo dispuesto en el T-MEC y a la propia normatividad del regulador, el Instituto deberá dar respuesta a todos los comentarios que hayan hecho los concesionarios de la industria de telecomunicaciones.

**4. La segmentación de la aplicación de la regulación asimétrica al AEP en zonas geográficas es contraria a la naturaleza del régimen de preponderancia.**

La figura del AEP es “indivisible”, pues es un concepto jurídico 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.

Consulta Pública sobre 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*”

Por lo tanto, la Medida 39ª y los criterios y umbrales contenidos en el Acuerdo, son contrarios a la naturaleza jurídica del AEP 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 AEP podrá determinar libremente las tarifas y, iii) en las zonas geográficas restantes sí aplicará la regulación asimétrica en materia de tarifas, ya que el AEP no podrá determinar libremente las mismas.

5. En el documento anexo, insertado en este mismo formato para referencia, se incluyen de manera integrada los comentarios específicos y generales manifestados, así como información adicional que soportan los mismos.

## Anexo

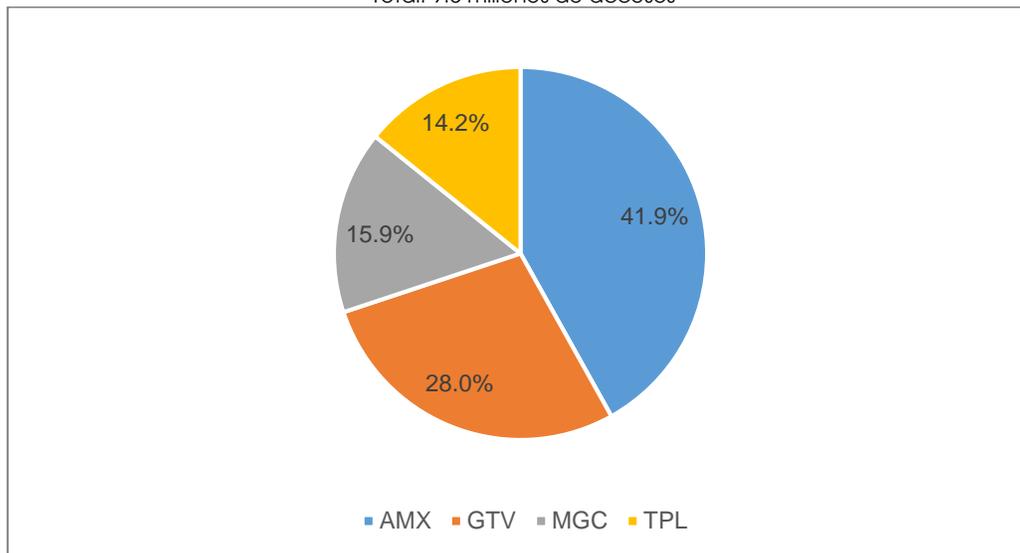
### 1. Introducción

El IFT propone utilizar los siguientes parámetros para identificar los municipios donde el Agente Económico Preponderante en el sector telecomunicaciones (“AEP”) podría determinar libremente las tarifas de este servicio.<sup>3</sup>

- La penetración del servicio de banda ancha fija (BAF) es mayor al 75% (accesos / 100 hogares);
- Hay un mínimo de 3 operadores, y al menos 2 ofrecen este servicio por fibra óptica; y
- La participación de mercado del AEP en este servicio es menor al 50% y al menos uno de sus competidores tiene una participación mayor a 20%.

Aplicando estos parámetros, el IFT identifica un total de 63 municipios que concentran 9.5 millones de accesos de BAF, los cuales representan el 47.3% del total de accesos de BAF del país. En estos municipios se registran en promedio las siguientes participaciones de mercado:

**Gráfica 1.** BAF: Participaciones de mercado en los 63 municipios “competidos”  
Total: 9.5 millones de accesos



Fuente: IFT  
AMX=América Móvil, GTV=Grupo Televisa, MG =Megacable, y TPL=Totalplay

<sup>3</sup> Medida Trigésima Novena del Anexo 3 sobre medidas para desagregar el bucle local del AEP.

## Consulta Pública sobre 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*”

Como se abordará a continuación, los parámetros y la desregulación que propone el IFT contravienen la normatividad vigente y no son acordes a la práctica internacional en materia de política de competencia en el sector de telecomunicaciones y, en especial, en la segmentación geográfica en relación con los servicios de banda ancha fija.

### 2. Desregulación y condiciones de competencia efectiva

Conforme a las fracciones III y IV del artículo Octavo Transitorio de la Reforma en materia de telecomunicaciones (“Reforma”)<sup>4</sup>, el IFT declaró a América Móvil como AEP, porque este contaba con una participación de mercado a nivel nacional superior al 50%. Debido a esta situación, el Instituto en 2014, le impuso las primeras medidas asimétricas necesarias para evitar que su posición en el mercado afectara la competencia y libre concurrencia; incluyendo las medidas para que desagregara de manera efectiva su red local para que otros concesionarios pudieran tener acceso a ella.

Esta propuesta regulatoria es contraria al principio constitucional y legal que se estableció en la Reforma para determinar la existencia del AEP y fijarle regulación asimétrica, es decir, que se debe observar la participación de mercado de manera conjunta a nivel nacional, incluyendo todos los mercados donde opera dicho agente económico en el sector. De tal forma que, de acuerdo tanto con lo dispuesto en la Constitución General, como con los compromisos internacionales adquiridos por México en el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), la preponderancia comprende a todo un sector a nivel nacional que no puede ser fragmentado en mercados, servicios o zonas geográficas, como lo pretende el Instituto mediante la modificación de las medidas asimétricas en a finales de 2020 y en la definición de criterios y umbrales objeto de esta consulta, mismos que se establecen el Acuerdo.

La propia Reforma señala que estas medidas se extinguirán en sus efectos por declaratoria del IFT, una vez que conforme a la Ley existan condiciones de competencia efectiva en el mercado de que se trate. Esta condición se confirma en el artículo 262 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (“LFTR”).

A su vez, el artículo 276 de esta Ley, dispone que el AEP dejará de tener tal carácter, cuando el IFT determine que su participación nacional, considerando las variables utilizadas para declararlo como preponderante, se reduzcan por debajo del 50%.

En ese sentido, el artículo 15, fracción XXI de la LFTR faculta al IFT para declarar la existencia (o inexistencia) de condiciones de competencia efectiva en el sector de las telecomunicaciones y, en su caso, la extinción de medidas impuestas al AEP.

Por último, la declaratoria que, en su caso, emita el IFT sobre la existencia de condiciones de competencia efectiva en los mercados involucrados debió apegarse a los artículos 58 y 59 de la Ley Federal de Competencia Económica (“LFCE”), lo cuales establecen los criterios para definir los mercados relevantes y los elementos para determinar la existencia de poder sustancial individual o conjunto.

Conforme al artículo 58 de la LFCE (y la práctica internacional en materia de competencia económica), para que el IFT pueda declarar la existencia de condiciones de competencia efectiva, debe determinar primero el mercado relevante que regularmente se hace en su dimensión de servicio (o producto) y en su dimensión geográfica. Para esta determinación, la LFCE requiere que el IFT tome en consideración, entre otros elementos, las posibilidades de sustitución del servicio; el tiempo requerido para tal sustitución; los costos de distribución del servicio, sus insumos relevantes y sus sustitutos; y las posibilidades de los usuarios de acudir a otros mercados.

Una vez que se determina el mercado relevante, el artículo 59 de la LFCE (y la práctica internacional en materia de competencia económica), indica que el IFT debe determinar si existe poder sustancial de mercado individual o conjunto. Para ello, la LFCE le mandata tomar en cuenta, entre otros elementos, las participaciones de mercado; la capacidad para fijar precios o restringir la oferta de manera unilateral; la existencia de barreras a la entrada; la existencia y poder de los competidores; las posibilidades de acceso a insumos esenciales; y el comportamiento reciente de los agentes que participan en el mercado.

---

<sup>4</sup> 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.

Consulta Pública sobre 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”*

Por su parte, el artículo 96 de la LFCE establece el procedimiento que el IFT debe seguir para resolver sobre cuestiones de sobre condiciones de competencia efectiva, el cual contempla una etapa de investigación; la emisión de un dictamen preliminar sobre el cual pueden manifestarse y ofrecer pruebas; el desahogo de pruebas; y la resolución correspondiente por parte del Pleno del IFT.

Así, conforme a lo dispuesto por la Reforma, la LFTR, y la LFCE para que el IFT pueda extinguir medidas impuestas al AEP en alguno de los mercados involucrados, como es el caso de la remoción de la regulación tarifaria en el mercado del SAIB, el Instituto debe emitir una declaratoria de existencia de condiciones de competencia efectiva en mercados involucrados en los términos señalados en la LFCE.

Adicionalmente, conforme al artículo 18.8 del T-MEC, el IFT debe garantizar que el AEP ofrezca a sus competidores acceso a los elementos de su red local de manera desagregada con tarifas orientadas a costos, razonables, no discriminatorias y transparentes. La liberalización de las tarifas del SAIB que propone el IFT es notoriamente contraria a esta disposición, que en término de jerarquía de leyes se encuentra en un nivel mayor al de la LFTR.

### **3. Política de competencia y segmentación geográfica en otras jurisdicciones**

El IFT señala que la determinación libre de las tarifas en zonas geográficas con condiciones de competencia diferenciadas en los servicios mayoristas de BAF tiene precedentes a nivel internacional.

Al respecto, menciona las decisiones de los reguladores sectoriales para desregular algunos mercados geográficos de servicios mayoristas de banda ancha fija en Italia, España, Portugal y Reino Unido.

Sin embargo, el IFT no presenta un análisis de competencia como el que utilizaron esos reguladores para plantear la desregulación en algunos mercados geográficos, y tampoco considera el resto de las condiciones que tuvieron que cumplirse antes de que dichos países determinaran flexibilizar sus políticas tarifarias a partir del grado competitivo observado en ciertas áreas geográficas (por ejemplo, una de las más importantes está relacionada con la implementación y supervisión rígida de las obligaciones asimétricas, que permitieron el desarrollo de competencia en los respectivos mercados).

Si desarrollara la declaratoria sobre condiciones de competencia efectiva que le ordena la Constitución y la LFTR, el IFT probablemente encontraría que las condiciones de competencia que prevalecen en los mercados que pretende desregular están muy alejadas de las prevalecientes en los mercados internacionales que utiliza de referencia, ya que el AEP en el segmento fijo aún mantiene niveles altos de concentración, a diferencia de los mercados seleccionados por el Instituto, donde se observa un estado de mayor competencia que el que existe actualmente en México.

#### **España**

La Consulta Pública apunta que en el 2016, el regulador sectorial de España, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (“CNMC”), introduce una segmentación geográfica para mercados que incluyen la SAIB con regulación diferenciada en 66 municipios que se definen como competidos.

Se omite mencionar que la segmentación geográfica propuesta por la CNMC, fue el resultado de un análisis integral de competencia económica similar a la declaratoria de competencia que la Constitución y la LFTR, requieren del IFT para que pueda extinguir las condiciones impuesta al AEP. Específicamente, el análisis de la CNMC incorporó explícitamente elementos similares a los planteados en los artículos 58 y 59 de la LFCE.

Además, en los municipios definidos como competidos por la CNMC (Zona 1), la participación de mercado promedio de Telefónica en el servicio minorista de BAF era de 30.4%; en contraste, en los municipios no competidos (Zona 2) su participación promedio era de 61.7%. Estas cifras exhiben la presión competitiva sobre Telefónica en la Zona 1 y sus diferencias con la Zona 2<sup>5</sup>.

#### **Italia**

---

<sup>5</sup> CNMC (2016). ANME/D TSA/2154/14/MERCADOS 3a 3b 4, p. 66.

Consulta Pública sobre 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”*

El IFT también señala que el regulador sectorial de Italia, la Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (“AGCOM”), introdujo una segmentación geográfica de servicios que incluyen la SAIB en julio de 2019, donde se define el mercado del área geográfica de Milán como un mercado competido, y el resto de Italia como no competido.

Aquí también, la segmentación geográfica derivó de un análisis integral de competencia económica similar a la declaratoria de condiciones de competencia que se mandata al IFT. También la AGCOM contempló en su análisis criterios y elementos equivalentes a los incluidos en los artículos 58 y 59 de la LFCE.

En la zona geográfica de Milán, Telecom Italia tenía una participación de mercado de 22.5%, mientras que en el resto de Italia su participación era 52.47%, lo cual muestra la competencia que Telecom Italia enfrentaba en Milán en comparación con el resto del país<sup>6</sup>.

#### **Portugal**

La Consulta Pública refiere que el regulador sectorial de Portugal, la Autoridad Nacional de las Comunicaciones (“ANACOM”), introdujo la segmentación geográfica en el análisis de los mercados mayoristas de banda ancha en la revisión llevada a cabo en 2008.

Esta segmentación se basó en una evaluación de competencia económica equivalente a la declaratoria de condiciones de competencia que la ley instruye al IFT. El análisis de la ANACOM incorporó explícitamente elementos similares a los planteados en los artículos 58 y 59 de la LFCE.

En las áreas geográficas definidas como competidas por la ANACOM (“Áreas C”), la participación en el mercado minorista de PT Group en 2007 era de 25%, mientras que en las áreas no competidas (“Área NC”) su participación era de 65%. Lo anterior, ilustra las diferencias sustanciales en la intensidad de la competencia en las áreas competidas vis a vis las no competidas<sup>7</sup>.

#### **Reino Unido**

El IFT refiere que el Reino Unido es pionero en materia de segmentación geográfica en los mercados mayoristas de banda ancha, pues en 2008 el regulador sectorial, OFCOM, propuso segmentar el mercado en distintas zonas geográficas conforme al nivel de competencia.

Al igual que en los demás casos, la segmentación geográfica que propuso OFCOM está relacionada con una evaluación en materia de competencia económica como la que las disposiciones vigentes ordenan al IFT. También OFCOM utilizó una metodología como la desplegada en los artículos 58 y 59 de la LFCE.

La participación de mercado de British Telecom en los mercados competidos era de 38% en febrero de 2008 y se proyectaba entre 26% y 32% para febrero de 2009. En contraste, en febrero de 2008 las participaciones de British Telecom en los mercados no competidos (Mercados 1 y 2) eran de 99% y 75.2%, respectivamente<sup>8</sup>.

#### **4. Condiciones de competencia en los mercados a desregular**

La Gráfica 2 compara las participaciones de mercado del operador incumbente en los mercados competidos propuestos por el IFT y los que utiliza de referencia.

<sup>6</sup> AGCOM(2019), DELIBERA N. 348/19/CONS. Las participaciones de mercado se ubican en las páginas 18 y 20 del Documento IV de la resolución referida.

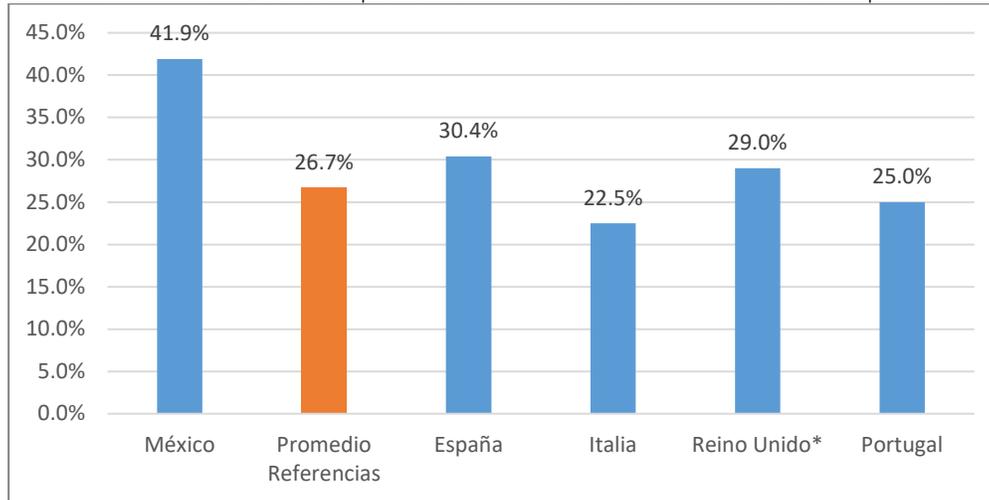
<sup>7</sup> ANACOM (2009). Markets for the supply of wholesale (physical) network infrastructure access at a fixed location and wholesale broadband access. pp 57 y 64.

<sup>8</sup> OFCOM (2008). Review of the wholesale broadband access markets, pp. 38-40.

Consulta Pública sobre 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*”

Como se observa, en promedio la participación de América Móvil en los mercados que el IFT pretende desregular, es 1.53 veces superior a la participación promedio que tenía los operadores incumbentes en los mercados desregulados de referencia.

**Gráfica 2.** BAF: Participaciones del Incumbente en los mercados “competidos”



Nota: Los datos varían de fecha, pues corresponden con los utilizados en decisiones correspondientes de cada regulador.

\*Se considera el promedio del rango proyectado para febrero 2019

Por otro lado, el IFT no sigue los criterios y procedimientos establecidos en ley para determinar la existencia de condiciones de competencia efectiva, y omite abordar aspectos fundamentales para entender y valorar en qué medida los mercados que propone desregular el IFT son mercados con competencia efectiva, además de que para valorar la efectividad de las medidas que ha impuesto no determinó hitos de cumplimiento de corto y mediano plazo, ni algún otro tipo de indicadores que permitan evaluar el impacto de la regulación asimétrica y, sobre todo del uso efectivo del SAIB por los competidores, para tomar acciones en consecuencia y en el sentido que sean requeridas.

La cobertura relativa de la red local del AEP es particularmente relevante ante una propuesta para desregular precisamente servicios de desagregación de dicha red. En buena medida, la regulación para lograr la desagregación efectiva de la red local del AEP busca mitigar los efectos en competencia de las asimetrías derivadas de la menor cobertura de las redes de sus competidores.

En este contexto, el Acuerdo pretende desregular servicios de la oferta de referencia para la desagregación de la red local del AEP, sin siquiera evaluar las asimetrías en la cobertura de las diferentes redes y los efectos de la posible desregulación de la política tarifaria, como, por ejemplo, crear barreras de acceso a los insumos del AEP para competidores nuevos y actuales.

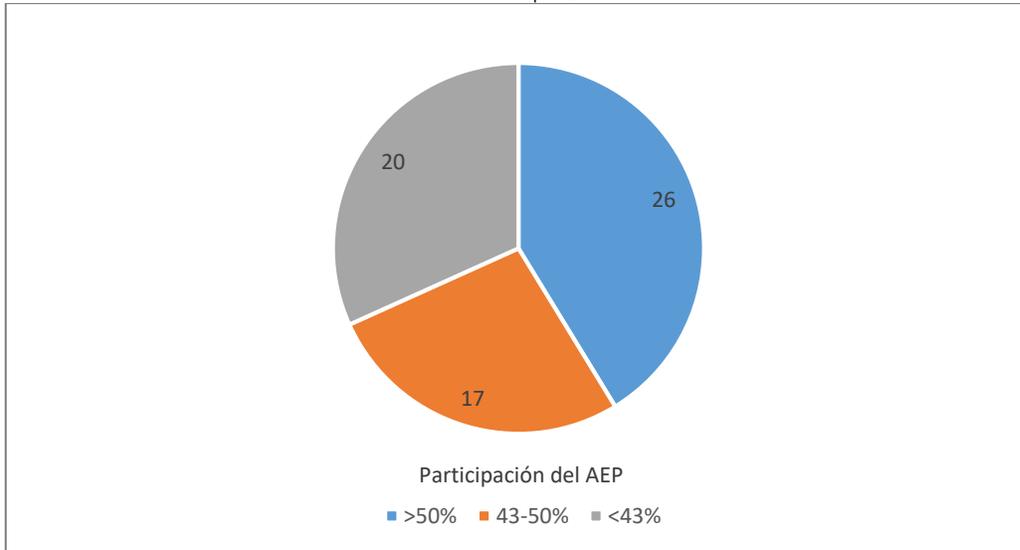
Suponiendo que el Instituto puede analizar la competencia por servicio y por municipio, el IFT de manera errónea analiza el servicio minorista de acceso a internet fijo y no el servicio mayorista del SAIB que es el que pretende liberalizar. Además, en el análisis de los servicios minoristas, el Acuerdo no valora la relevancia de las asimetrías en el servicio de telefonía fija ni en los mercados de banda ancha para determinar las condiciones de competencia del SAIB, de la misma forma, tampoco considera la existencia de submercados, donde se observa que el AEP tiene una participación de mercado superior, como sucede en el mercado no residencial, para empresas y gobierno.

Por ejemplo, la Gráfica 3 agrupa los 63 municipios “competidos”, en función de la participación del AEP en el número de líneas de telefonía fija. Ahí se observa que de estos 63 municipios que: i) en 26 municipios (41% del total) la participación del AEP supera el 50%; ii) en 17 municipios (27% del total), se ubica entre 43% y 50%; y iii) en 20 municipios (32% del total), es menor al 43%.

Consulta Pública sobre 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*”

De esta manera, el solo cambio de la proxi para medir el tamaño relativo de las redes de los operadores fijos pone en cuestionamiento los resultados sobre los municipios “competidos” que sugiere la Consulta Pública, aun utilizando los mismos parámetros de participación de mercado del AEP que plantea dicha consulta.

**Gráfica 3.** Telefonía fija: distribución de los 63 municipios “competidos”  
Total: 63 municipios, 10.8 millones de líneas\*



Fuente: IFT

\* El total sólo considera las líneas de AMX, GTV, MGC y TPL

Implícitamente, la Consulta Pública parte de la conclusión que las barreras a la competencia y las economías de escala y de red en los servicios fijos de telecomunicaciones tienen un alcance municipal, y, por tanto, que las asimetrías a nivel regional o nacional carecen de relevancia para determinar el ambiente de competencia en los mercados locales.

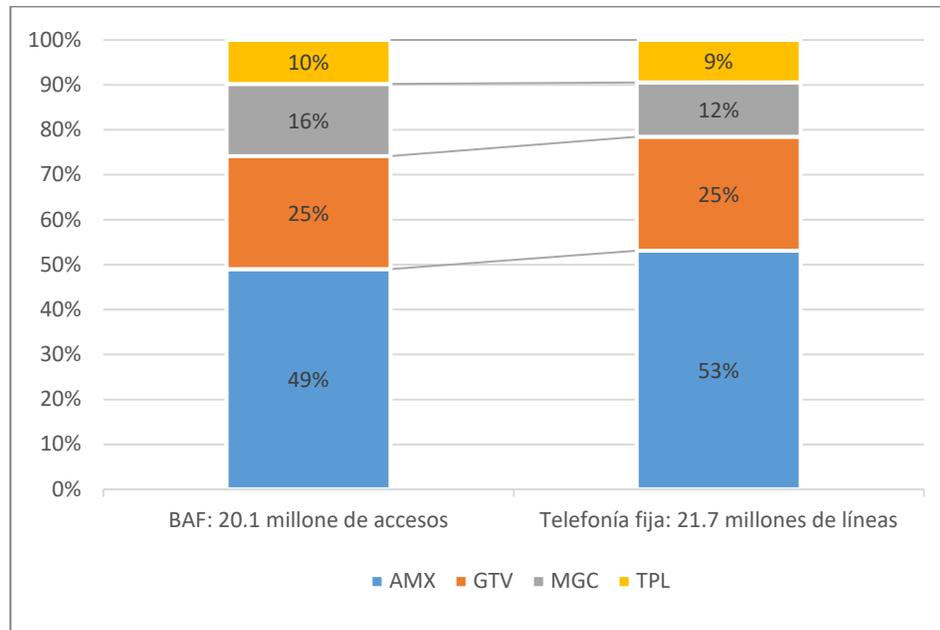
Esta conclusión en principio no es válida, a menos que se derive precisamente de un análisis de mercado relevante y de poder sustancial conforme a los criterios establecidos en la LFCE; sobre todo, considerando que los principales competidores del AEP no son operadores puramente municipales, sino operadores que para competir con el AEP parecen requerir una escala geográfica sustancialmente mayor a la municipal.

Tampoco se puede dejar de lado que la entrega de los servicios del SAIB ocurren en 3 niveles: local, regional o nacional y, por tanto, no parece congruente considerar el análisis a nivel municipal.

La Gráfica 4 muestra las asimetrías entre los 4 principales operadores en el número de accesos de internet fijo y líneas de telefonía fija a nivel nacional. En los accesos a internet fijo, el AEP tiene 1.9 veces el tamaño de su competidor más cercano, y 1.2 veces el tamaño conjunto de sus dos competidores más cercanos; mientras que en telefonía fija estos múltiplos se elevan 2.1 y 1.4, respectivamente.

**Gráfica 4.** BAF y Telefonía Fija: Distribución de accesos a nivel nacional\*

Consulta Pública sobre 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*”



Fuente: IFT

\* El total sólo considera las líneas de AMX, GTV, MGC y TPL

No se observa que el Instituto valore el contraste que existe entre las participaciones de mercado y las participaciones en las inversiones. Conforme a los datos del BIT, entre 2017 y 2019, las inversiones de los competidores del AEP en los mercados de servicios fijos fueron equivalentes a 2.6 veces las inversiones del AEP en esos mercados<sup>9</sup>. Así, el crecimiento relativo de los competidores en buena medida es atribuible a la magnitud relativa de sus inversiones. En este contexto, si el objetivo del Acuerdo fuera fomentar las inversiones, impulsar la competencia, el desarrollo y crecimiento del mercado en cuestión, en lugar de flexibilizar la regulación asimétrica cuando no existe evidencia suficiente y objetiva para hacerlo, debería proveer los elementos y condiciones para fortalecerla y dar certeza jurídica a dichas inversiones.

Finalmente, se reitera respetuosamente que el Acuerdo es contrario al principio constitucional y legal que establece que para determinar el AEP y fijarle regulación asimétrica se deben utilizar las participaciones de mercado a nivel nacional considerando todos los mercados que integran el sector de las telecomunicaciones.

En este sentido, el Acuerdo omite tomar en cuenta las enormes asimetrías que se observan en la prestación del servicio de telefonía móvil. De acuerdo con los datos del BIT, la participación del AEP en este mercado en términos de ingresos pasó de 67.9% en 2017 a 72.0% en 2020; en contraste, su participación en términos de inversión en el periodo 2017-2019 fue de apenas 32.1%<sup>10</sup>.

Estas asimetrías no pueden ser ignoradas para determinar las participaciones de mercado y las condiciones de competencia desde una perspectiva sectorial como lo ordena la Constitución y la LFTR.

## 5. Comentarios finales

Se observan en los parámetros y la desregulación propuesta por el IFT, tres problemas centrales de congruencia con la política de competencia en el sector de las telecomunicaciones vigente en México y otras jurisdicciones:

<sup>9</sup> Estos datos consideran las inversiones del AEP, Grupo Televisa, Megacable y Totaplay.

<sup>10</sup> Las participaciones se calcularon considerando los ingresos e inversiones de Telcel, Telefónica, AT&T y Altán. Los datos de ingresos para 2020 corresponden al periodo enero-septiembre. El BIT todavía no publica datos de inversión para 2020.

Consulta Pública sobre 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”*

---

Primero, para extinguir las medidas impuestas al AEP en los mercados involucrados, como es el caso de la extinción de la regulación tarifaria en mercados geográficos del SAIB, la Constitución y la LFTR establecen como requisito una declaratoria previa de la existencia de condiciones de competencia efectiva en dichos mercados en los términos de la LFCE. Sin embargo, la Consulta Pública obvia esta declaratoria.

Las variables básicas del análisis de competencia muestran la fragilidad de la conclusión del IFT sobre la existencia de competencia en el servicio propuesto. Un análisis de competencia acorde con la normatividad vigente llevaría al IFT a concluir la necesidad de mantener y reforzar a nivel nacional la regulación de precios orientada a costos, la cual podría ser LRIC.

Segundo, la Consulta Pública parece sugerir que los parámetros que propone para permitir que el AEP determine libremente las tarifas del SAIB se apegan a las mejores prácticas internacionales en la materia. En particular, a la práctica seguidas en el Reino Unido, España, Italia y Portugal. No obstante, la consulta no aborda las diferencias significativas entre las condiciones de competencia bajo las cuales se dio la segmentación geográfica en esas jurisdicciones y las que se registran en México, ni tampoco las coberturas de redes de fibra óptica.

Tercero, un análisis de competencia como el que la normatividad vigente ordena al IFT para poder extinguir la regulación asimétrica al AEP, probablemente evidenciaría que la asimetría competitiva es sustancialmente mayor que la que concluye el IFT en la Consulta Pública con base en un análisis muy precario.

Se agradecerá al Instituto Federal de Telecomunicaciones, considerar los comentarios expuestos en este documento y, de manera atenta y respetuosa, se le solicita reconsiderar la implementación de una política tarifaria como la que pretende el Acuerdo, especialmente cuando esta tiene potenciales efectos negativos en las condiciones competitivas del mercado (tal y como ha sucedido en la parte móvil), y por consecuencia, en la conectividad y en la reducción de la brecha digital.