

Respuesta a la Consulta Pública  
sobre las Propuestas de Enlaces  
Dedicados presentadas por  
Teléfonos de México, Teléfonos  
del Noroeste, Red Nacional Última  
Milla, y Red Última Milla del  
Noroeste

Telefónica México

21 de septiembre de 2022

# Índice

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>2. NUEVAS MEDIDAS DE PREPONDERANCIA DEL ANEXO 2 Y EMPEORAMIENTO DE LAS CONDICIONES VIGENTES .....</b>	<b>6</b>
<b>3. EFECTIVIDAD Y BARRERAS AL USO DE LA ORE.....</b>	<b>18</b>
3.1 Efectividad de la obligación y barreras al uso efectivo .....	18
3.2 Falta de replicabilidad con la ORE .....	24
<b>4. SUGERENCIAS SOBRE LA PROPUESTA ORE 2022 .....</b>	<b>25</b>

# 1. INTRODUCCIÓN

Desde Pegaso PCS, S.A. de C.V. ( "Telefónica") agradecemos al Instituto Federal de Telecomunicaciones ("IFT" o "Instituto") la oportunidad de enviar nuestros comentarios a la Consulta Pública sobre la propuesta de actualización de las Ofertas de Referencia de Enlaces Dedicados ("ORE") de la División Mayorista ("DM") y la Empresa Mayorista ("EM") (propuestas ORE DM 2023 y ORE EM 2023) presentas por Teléfonos de México, Teléfonos del Noroeste, Red Nacional Última Milla, y Red Última Milla del Noroeste.

Como hemos señalado en numerosas respuestas, desde Telefónica evidenciamos que el uso de los servicios mayoristas de Enlaces Dedicados ("ED") del AEP está muy lejos de ser utilizado de manera efectiva por el resto de los Concesionarios Solicitantes ("CS"). De manera general el AEP no estaría cumpliendo de manera efectiva con las medidas de preponderancia, tan solo de manera formal.; concretamente respecto a los servicios de enlaces dedicados del AEP se evidencian barreras de todo tipo que desincentivan el uso efectivo de dichos servicios por parte de los CS.

Telefónica es usuario del servicio de enlaces dedicados tanto para sus propias necesidades de conectividad (*backhaul* y transporte), como para la provisión de soluciones de conectividad para clientes finales empresariales o gubernamentales. Sin embargo, el uso por parte de Telefónica es limitado por las evidentes barreras para su uso efectivo. Allí donde existen soluciones alternativas de mercado, Telefónica y otros CS prefieren dichas soluciones por sus mejores condiciones. Sería del máximo interés de Telefónica poder hacer un uso relevante y efectivo de dicho servicio. Dada la gran capilaridad y capacidad que presenta la red del AEP y las dificultades para la duplicidad de las infraestructuras de obra civil de las redes fijas, donde se añaden los cuellos de botella y barreras existentes en México para dichos despliegues, algo bien conocido por las autoridades, es fundamental reducir las barreras para su uso. Algo que además iría en beneficio del propio AEP, rentabilizando y optimizando el retorno de sus activos y haciendo así un uso más eficiente de sus infraestructuras. Existe una demanda latente por parte de los CS, y de la propia Telefónica, que no se llega a materializar por las barreras existentes a su uso o la falta de adecuación de los servicios a la realidad del mercado y por las barreras existentes, como el abuso de los proyectos especiales y la falta de replicabilidad técnica y económica, que desincentivan si quiera el intento de lanzar muchas de las solicitudes de servicio por parte de los CS.

Las nuevas medidas de preponderancia 2020 incorporan una serie de modificaciones y nuevas medidas como consecuencia de la confirmación por parte del Instituto de las barreras existentes y la falta de efectividad del servicio mayorista ED en términos de competencia. Estas nuevas medidas eran necesarias y demandadas por la industria, pero sólo se podrán reducir estas barreras al uso si son implementadas de manera efectiva por parte del Instituto mediante una intervención proactiva y rigurosa, un seguimiento y supervisión riguroso, y un régimen sancionador disuasorio que desincentive las prácticas anticompetitivas del AEP en la provisión de los servicios mayoristas regulados. Con todo,

desde Telefónica manifestamos que el Instituto debería haber tomado en consideración otras demandas de la industria para reducir estas barreras al uso. Como detallaremos en nuestra respuesta, la falta de replicabilidad técnica y económica (especialmente para el ámbito empresarial y gubernamental), hubieran ameritado modificaciones a las medidas para resolver los problemas existentes.

Aunque las nuevas medidas pueden ayudar a reducir parte de las barreras que, por ejemplo, el AEP interpone mediante el uso abusivo de los proyectos especiales, se necesitaban medidas contundentes en línea con la experiencia internacional para limitar de manera relevante el número de solicitudes donde el proyecto especial podría tener justificación, por ejemplo, mediante delimitaciones geográficas a su aplicación. Adicionalmente, se demostraba por parte de la industria y de Telefónica que el AEP en su servicio mayorista de ED presentaba unas peores condiciones técnicas y económicas (incluso dejando al margen los proyectos especiales) respecto a las soluciones de mercado allí donde existen, que era una forma de denegación de acceso. Estas demandas no habrían sido totalmente atendidas mediante modificaciones o añadidos a las medidas de preponderancia. No obstante, el Instituto seguiría teniendo la potestad de poner coto a estas prácticas mediante la aplicación estricta y efectiva de las medidas existentes y las nuevas recién añadidas, lo que requeriría un seguimiento y una intervención proactiva por parte de éste.

El uso efectivo de estos servicios mayoristas de Enlaces Dedicados iría también en línea con el objetivo que debería tener la Separación Funcional y de la Empresa Mayorista, que debería ser el de ser una empresa independiente, mayorista, neutra, que buscara maximizar sus clientes, ingresos y el retorno y la rentabilidad de sus activos. Y no depender y actuar para maximizar los objetivos del conjunto del AEP, como sería en la actualidad, con Telmex/Telnor como casi únicos clientes de sus servicios mayoristas. Como hemos mostrado en respuestas anteriores (por ejemplo, en nuestra respuesta a la consulta pública de revisión bienal de las medidas de preponderancia en 2019<sup>1</sup>), la mera Separación Funcional no resuelve los problemas de posible discriminación entre la propia operación y los servicios ofrecidos a terceros por parte del AEP. Tras más de un año de Separación Funcional y operando los servicios mayoristas bajo la Empresa y División Mayoristas del AEP, las condiciones no han cambiado y sigue la falta de efectividad de las medidas de preponderancia. La Empresa y División mayoristas ofrecen un número limitado de Enlaces a otros CS más allá de a la propia Telmex/Telnor.

---

<sup>1</sup> Telefónica. Mayo 2019. Respuesta a la consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al AEP en el sector de telecomunicaciones 2019.  
[http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica\\_3.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariostelefonica_3.pdf)

Telefónica tiene que acudir a las alternativas del mercado, allí donde están disponibles, o a despliegues de red propia, y sólo a los servicios de la ORE cuando no queda otra alternativa viable, dadas las dificultades y barreras existentes al uso de la ORE.

Por otro lado, desde Telefónica consideramos que esta Consulta Pública es altamente relevante ya que las propuestas de nuevas Ofertas de Referencia tienen que estar en cumplimiento con la nueva revisión bienal de las medidas de preponderancia<sup>2</sup> emitidas por el Instituto a finales de 2020, tal y como establecen los transitorios especificados en el Anexo 2.

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

---

<sup>2</sup> IFT. Diciembre 2020. Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al agente económico preponderante en telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119

## 2. NUEVAS MEDIDAS DE PREPONDERANCIA DEL ANEXO 2 Y EMPEORAMIENTO DE LAS CONDICIONES VIGENTES

A continuación, queremos hacernos eco de las nuevas medidas de preponderancia del Anexo 2 que tienen que ser incorporadas en la ORE DM y EM o que están relacionadas con la efectividad y trato no discriminatorio de los servicios ofrecidos en dichas Ofertas de Referencia.

También comentaremos en este apartado el empeoramiento en las condiciones que propone el AEP en sus propuestas y nuestros comentarios a sus justificaciones para proponer dichos cambios. Continuando con su comportamiento anterior y a pesar de las nuevas medidas, el AEP intenta empeorar las condiciones de la oferta vigente de la ORE en su propuesta. De esta manera, aunque presente un documento de justificaciones, cumpliendo sobre el papel con la medida pero no sobre el fondo con el objetivo de la medida, que es basarse en las condiciones vigentes, el AEP añade un documento con los cambios y sus justificaciones, ninguna para mejorar las condiciones y adaptarse a las condiciones de mercado, que un operador neutro e independiente supuestamente debería seguir, sino todas para empeorar las condiciones técnicas y económicas con argumentos carentes de todo sustento y similares que viene empleando en ocasiones anteriores antes de la Separación Funcional. La Empresa Mayorista no parece tener ninguna independencia en su actuar y en sus argumentos y objetivos con respecto al conjunto del AEP.

En efecto y comenzando por las nuevas medidas relacionadas con el control de los proyectos especiales, en la Cuadragésimo primera medida el Instituto<sup>3</sup> incorpora la obligación de incluir en la Oferta de Referencia la metodología y criterios para los proyectos especiales, una de las principales barreras al uso de los servicios identificadas por el propio Instituto pues no tenían ninguna justificación ni estaban en consonancia con los valores obtenidos por el modelo de costos del Instituto.

[...]

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

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

Y obliga también con la nueva medida Trigésimo-Primera bis a que el AEP reporte la información de todos los proyectos especiales, efectuados o no, para verificación por

---

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

parte del Instituto de un cumplimiento del trato no discriminatorio, y para que el Instituto pueda modificar los criterios para considerar una adecuación como trabajo especial o no.

*"TRIGÉSIMA PRIMERA BIS. - El Agente Económico Preponderante deberá entregar al Instituto trimestralmente, en un plazo no mayor a diez días hábiles posteriores a la conclusión de cada trimestre calendario, un informe sobre las solicitudes de servicios mayoristas que haya catalogado como trabajo especial, con independencia de que el servicio haya sido contratado o no por el Concesionario Solicitante, de conformidad con los términos establecidos en el formato que al efecto determine el Instituto.*

*El Instituto, con base en dicha información y demás que pueda allegarse, podrá modificar las Ofertas de Referencia vigentes, en términos de la fracción II de la medida Cuadragésima Primera, a efecto de actualizar los criterios y/o metodologías para determinar aquellos trabajos que podrán o no ser catalogados como especiales.*

*Medida adicionada Resolución P/IFT/021220/488"*

Los transitorios establecidos por el Instituto indican que estas medidas ya estarían en vigor.

Por un lado, desde Telefónica creemos que son unas modificaciones relevantes a las medidas de preponderancia para intentar reducir los principales problemas y barreras existentes en el uso de la ORE. Los trabajos (proyectos) especiales son uno de los recursos que utiliza el AEP para desincentivar la contratación del servicio, imponiendo unos precios elevados y fuera de las condiciones de mercado y sin apenas justificación. En el siguiente capítulo mostraremos el detalle.

Sin embargo, el AEP para la revisión de su propuesta ORE 2023, no sólo no ha modificado lo relativo a los proyectos especiales tal y como exige la nueva medida, para dar más transparencia y reducir los posibles proyectos especiales, sino que el AEP ha incluido en la propuesta unos nuevos criterios para ampliar aún más el posible alcance de los proyectos especiales. Lo veremos a continuación comentando el empeoramiento de las condiciones vigentes.

El AEP estaría incumpliendo con la medida en la propuesta de ORE puesta a consulta pública. Y como veremos a continuación, también incumpliendo la nueva medida de basar al menos la Oferta de Referencia en las condiciones vigentes. De hecho, como mostraremos, sin conceder que sean suficientes, en la OREDA 2022 ya estarían incorporadas ciertas medidas de control sobre los trabajos especiales (por ejemplo respecto a que si superan un umbral del 3% del total de solicitudes se tengan en cuenta a efectos de los tiempos de las solicitudes y provisión como fuera de plazo) que no entendemos el motivo por el que no estén también incluidas de manera análoga y más estricta si cabe en la ORE para 2022 y, evidentemente, reclamarlas para la ORE 2023.

En efecto, en la OREDA 2022 se incluye expresamente una nueva obligación para clarificar los proyectos especiales, de la siguiente manera, para cumplir formalmente con

la nueva medida de preponderancia respecto a incluir unos criterios claros para los trabajos especiales:

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

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

*Criterios para determinar los Trabajos Especiales.*

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

*No es condicionamiento de un Trabajo Especial:*

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

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



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

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

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

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

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

Sin conceder que esto sea completo y necesario para resolver los problemas de los trabajos especiales de la OREDA, no podemos entender que la ORE 2022 y la propuesta de ORE 2023 no incluyan algo similar. Sería un incumplimiento de las medidas de preponderancia, en lo que se refiere a la inclusión de criterios y metodologías claras para la determinación de trabajos especiales, en términos de la medida Cuadragésima Primera del Anexo 2. Solicitamos al Instituto el establecimiento e incorporación en la ORE de unos criterios objetivos y cuantitativos, y no subjetivos y cualitativos.

En efecto, en la redacción vigente de la OREDA de Red Nacional se indica sobre los trabajos (proyectos) especiales:

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

De nuevo, sin conceder que la medida sea completa para los problemas de los proyectos especiales, no entendemos que dicha medida, que puede imponer un cierto control sobre los proyectos especiales, esté incluida en la OREDA y no en la ORE, cuando los problemas de los trabajos (proyectos) especiales son similares en una y otra ofertas de referencia.

En efecto, la medida en la OREDA vemos que se trata de un cierto control, no muy riguroso, todo hay que decir, al porcentaje de solicitudes que el AEP puede catalogar como proyecto especial hacia un CS, al menos a efectos de su contabilización en los tiempos de entrega. Entendemos que ese valor del 3% ha podido salir de los requerimientos de información que el Instituto está llevando a cabo con el AEP. Creemos que es una obligación necesaria, pero no es suficiente ni en la OREDA ni en la ORE, donde directamente no está. Sólo estaría teniendo impacto a efectos de los tiempos de entrega

en la OREDA, por lo que el AEP puede seguir teniendo incentivos para superar ese umbral y seguir estableciendo la mayor parte de solicitudes como proyectos especiales con altos costos asociados, como hace hasta ahora, y así desincentivar el uso del servicio mayorista, que es lo que verdaderamente pretende el AEP.

El Instituto aprovechando que de manera inexplicable dicha obligación no se encuentra en la ORE 2022 ni en la propuesta ORE 2023, no sólo debe incluirla sino ampliar su alcance, haciendo que de hecho la obligación no se limite a contar a efectos de plazos de entrega, sino que no se permita que el 3% de las solicitudes lleven aparejadas un proyecto especial, aplicando una fuerte restricción así al abuso de los proyectos especiales que sólo queden para los casos realmente que lo requieran.

Pues, efectivamente, indica el Instituto para los Enlaces Dedicados y para el Acceso a la Infraestructura Pasiva, pero que puede con certeza extrapolarse a la OREDA, lo siguiente<sup>4</sup>:

*"De conformidad con los indicadores presentados en el Informe Conductual, en lo que se destaca la alta incidencia de no aceptación de los trabajos especiales por parte de los solicitantes. Al respecto, sirva de ejemplo mencionar que, de los trabajos especiales reportados para los servicios de enlaces dedicados y compartición de infraestructura pasiva de 2017 al 1T2019, se hace constancia de **aceptación de solo el 20%** de los mismos, **siendo el costo asociado al proyecto el principal motivo de rechazo**. Asimismo, existen **indicios de falta de transparencia sobre los criterios utilizados para la determinación de un trabajo como especial**.*

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

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

Es decir, más del 80% de las solicitudes por parte de los CS no progresarían precisamente por culpa de los trabajos especiales. Por lo que es prioritario que el Instituto endurezca

---

<sup>4</sup> IFT. Diciembre 2020. Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al agente económico preponderante en telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119

estos criterios y el umbral del 3% que incluye en la OREDA y pedimos que se extienda y endurezca para la ORE, no se refiera únicamente a efectos de computar en los tiempos de entrega, algo que tiene cierto impacto, pero no el suficiente, sino que sea un valor de umbral estricto de trabajos especiales sobre el total de solicitudes que en ningún caso pueda superarse. Recordamos en este punto que, por ejemplo, en España, los trabajos especiales no están permitidos para las zonas de cobertura de central del operador incumbente (en términos equivalentes, el umbral sería del 0% para dichas zonas y en términos totales en España no más del 4% de las solicitudes requieren un proyecto especial).

Es por lo que solicitamos al Instituto que incluya esta medida, no incorporada en la actualidad en la ORE de manera inexplicable frente a la OREDA y, como hemos propuesta para la OREDA, se endurezca para que no sólo tenga efecto en los tiempos de entrega, sino que no se permita que se supere el umbral del 3% del total de solicitudes con proyecto especial para un CS.

Por otro lado, el Instituto ha incluido nuevas medidas relacionadas con el reforzamiento del cumplimiento del trato no discriminatorio, ya que, de acuerdo con lo expuesto en la revisión bienal 2020, se ha confirmado la existencia de barreras relevantes de acceso a la información y operatividad del SEG, así como la falta de unos indicadores de desempeño relevantes. Estas nuevas medidas prevén el ajuste y mejora de los indicadores clave de desempeño. El Instituto ha publicado recientemente la actualización de los nuevos indicadores de desempeño y puesto un peso relevante en el control sobre los trabajos y proyectos especiales, algo que celebramos desde Telefónica.

Por ello mismo, carece de sentido que la Oferta de Referencia no esté tomando en cuenta y reforzando el control sobre estos proyectos especiales, que es una de las principales barreras existentes para su uso, como desde la industria se ha demostrado y reclamado en innumerables ocasiones.

Por otro lado, lo que creemos también que debe ser particularmente analizado por el Instituto es el empeoramiento de las condiciones de la propuesta de ORE presentada por el AEP, contraviniendo las nuevas medidas.

En efecto, la medida Cuadragésimo-Primera del Anexo 2, relativa a las ofertas de referencia, se añade la obligación al AEP de que la propuesta de Oferta de Referencia que presente al Instituto para su aprobación se base en las condiciones vigentes e identifique y justifique los cambios que pretenda proponer. El IFT, en nuestro entendimiento, obliga a que el AEP presente unas propuestas que no empeoren las condiciones vigentes, como ha venido haciendo hasta ahora y, en el caso de querer proponer cambios, estos estén claramente identificados por separado y justificados, algo que desde la Industria se lleva señalando desde hace años y que provocaba un trabajo de revisión exhaustivo y costoso por parte de la Industria y del propio IFT, únicamente

para identificar estos empeoramientos sin causa más allá de la de adicionar barreras añadidas a su uso.

En efecto, indica la medida Cuadragésimo-Primera:

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

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

Los empeoramientos de las condiciones vigentes principales que el AEP estaría intentado modificar serían los siguientes:

- i) Condiciones sobre los plazos de provisión de los enlaces.
- ii) Condiciones sobre los tiempos de reparación y disponibilidad de los enlaces.
- iii) Empeoramiento condiciones proyectos especiales.
- iv) Empeoramiento penalizaciones para el AEP.
- v) Condiciones económicas (tarifas), con un notable aumento de estas.

No dedicaremos mucha extensión a contraargumentar las justificaciones del AEP, pues precisamente la nueva medida que ha incorporado el Instituto tenía el objetivo de evitar este comportamiento, o ese es nuestro entendimiento y el del Instituto según desarrolló en su documento de revisión bienal 2020, pero al menos daremos nuestra breve opinión de por qué consideramos que el AEP no está cambiando su comportamiento, reafirmando su anterior proceder de empeorar las condiciones en cada ocasión que tiene y, en esta ocasión, incumpliendo la nueva medida, si no incumpliendo de manera directa, sí contraviniendo el objetivo para el que fue añadida la medida, mantener y mejorar las condiciones de las Ofertas de Referencia y no obligar al Instituto y a la industria a dedicar su esfuerzo en revisar y contraargumentar estas modificaciones para evitar estos empeoramientos, desviando parte del esfuerzo de revisión en señalar y desarrollar las mejoras que verdaderamente se necesitan para que el servicio mayorista pueda ser efectivo.

Así, exponemos:

Respecto a i), el AEP empeora los plazos de provisión de todo tipo de Enlaces. Para los TDM, pasando de 13 a 60 días. Y para los Ethernet, pasando de los 25 días de las condiciones vigentes, a 60 días.

Para los TDM, resulta contradictorio que la propuesta de Oferta de Referencia modifique las condiciones sobre los enlaces TDM para indicar que ya sólo se podrán mantener los enlaces contratados o atender nuevas solicitudes si hay capacidad, es decir, ya no se ampliará la planta y equipos de enlaces TDM por haberse reconocido que es una tecnología obsoleta, algo incorporado por el Instituto en las nuevas medidas, y a la vez,

se alegue que se necesitará ampliar los plazos de provisión de nuevos enlaces por la dificultad de conseguir equipos *legacy* de los proveedores, cuando al AEP sólo se le obliga a proveer nuevos enlaces bajo la tecnología TDM si tiene capacidad excedente. Esto es, los equipos ya los tiene, no necesitaría ampliar los equipos de red, y como toda empresa que ofrece servicios, debe de tener un stock mínimo de repuestos.

Para el empeoramiento de los plazos de provisión bajo tecnología Ethernet no llegamos a encontrar una explicación coherente por parte del AEP. Simplemente empeora las condiciones, contraviniendo el fondo de la obligación de basarse en las condiciones existentes.

Respecto a ii), el empeoramiento de los plazos para reparación ante fallas detectadas, encontramos argumentos parecidos, o más bien falta de argumentos sólidos y de coherencia por parte del AEP. Como ya intentó el año pasado, propone ampliar los plazos actuales y desglosar por percentiles, lo cual es de nuevo un claro empeoramiento de las condiciones actuales, que llevan años establecidas. Para los enlaces de interconexión, cuyas condiciones son idénticas para todos los operadores, estos plazos en la actualidad son más estrictos que para los enlaces dedicados del AEP, dada la importancia del servicio de interconexión, y son además simétricos para todos los operadores. Llamaría la atención que el resto de los operadores sí puedan garantizar esos acuerdos de servicio estrictos y el AEP no pudiera, para un servicio que es totalmente similar (enlaces dedicados vs enlaces dedicados de interconexión).

Respecto a iii), donde el AEP añade una serie de restricciones para empeorar (aún más) los proyectos especiales, intentando ampliar su alcance, mismo que intentó el año pasado. El AEP añade una serie de condiciones para poder considerar como proyecto especial cuando haya que añadir o ampliar el equipamiento necesario para la provisión del enlace en la red de agregación o distribución o las adecuaciones necesarias para la instalación de los equipos. Ello es incorrecto pues tanto las tarifas de instalación como las tarifas recurrentes mensuales calculadas por el modelo de costos de enlaces dedicados del Instituto considera ya ambos conceptos dado su enfoque prospectivo donde la tarifa calculada permite recuperar todos los costos pasados, presentes y futuros atendiendo a la demanda prevista. En efecto, para las adecuaciones por la introducción de nuevos equipos, las tarifas de instalación del modelo de costos ya consideran todos los materiales, equipos y actividades de los técnicos para la provisión inicial del servicio. Por otro lado, añadir nuevos elementos y equipos de red para provisionar un nuevo enlace forma parte del desarrollo de la red y el modelo de costos del Instituto está ya considerando los equipos necesarios en la actualidad y en el futuro para atender la demanda actual y futura. La tarifa recurrente ya considera la recuperación de la totalidad de los costos eficientes de largo plazo para la demanda actual y prevista. En lugar de mejoras y reducir el alcance abusivo de los proyectos especiales, algo identificado por el propio Instituto, el AEP intenta ampliar aún más su alcance para que un mayor número

de solicitudes sean catalogadas como proyectos especiales. Sobre este punto desarrollaremos en el siguiente capítulo sobre barreras para el uso efectivo del servicio mayorista.

Y, como hemos desarrollado, además, más que un empeoramiento, pues no se ha incluido, es una falta de cumplimiento de las nuevas medidas relativas a los proyectos especiales no haber incluido los criterios claros y objetivos para su inclusión y las medidas de control incluidas en la OREDA y no en la ORE (la relativa al umbral del 3% de solicitudes de proyectos especiales a efectos de contar para los plazos).

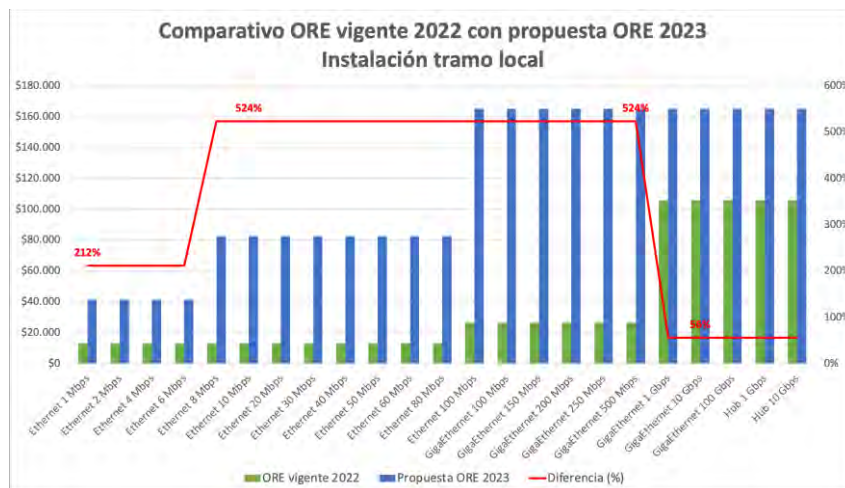
También respecto a los proyectos especiales, el AEP trata de justificar su necesidad en que cada solicitud de un enlace enviada por un CS *"depende de las condiciones en las cuales se encuentra la red"* y, a su entender, por lo tanto, cualquier tipo de actividad o ampliación necesaria para dicha solicitud debe ser cotizada y, eventualmente, cobrada como proyecto especial. Este argumento estaría olvidando el principio básico de las tarifas reguladas orientadas a costos bajo unos modelos de costos de operador eficiente. Pues bajo esa premisa, cualquier tipo de actividad o equipo ya estaría considerado en el modelo de costos desde un punto de vista prospectivo y de empresa eficiente. Cualquier tipo de actividad y ampliación que para cada solicitud sea necesario realizar, el modelo de costos ya ha considerado un promedio de los costos en los que una empresa eficiente incurriría, y la tarifa ya considera la recuperación de esas actividades y ampliaciones iniciales. Adicionalmente, cualquier actividad fruto de alguna ineficiencia (como, por ejemplo, desconocer la capacidad vacante existente en los elementos de red necesarios para tramitar una solicitud y por ello tener que llevar a cabo alguna adecuación in situ), no puede ser cobrada por fuera de la tarifa, pues cualquier tipo de ineficiencia del operador preponderante no puede ser trasladada a la tarifa regulada, tal y como dicta la práctica regulatoria de modelos de costos de empresa eficiente.

Respecto a iv), de nuevo el AEP intenta reducir las penalizaciones por sus potenciales incumplimientos, algo que ya intentó el año pasado tratando de justificarlo en una supuesta reducción de personal y pérdida de sinergias fruto de la separación funcional. El programa de implementación de la separación funcional, incluyendo sus trabajadores, recursos y activos, garantiza la provisión de los servicios de red con las mismas calidades. Si el AEP ha identificado problemas con sus recursos, procesos, falta de personal o falta de experiencia, debería resolverlo como un asunto interno y no trasladarlo a las condiciones de las Ofertas de Referencia.

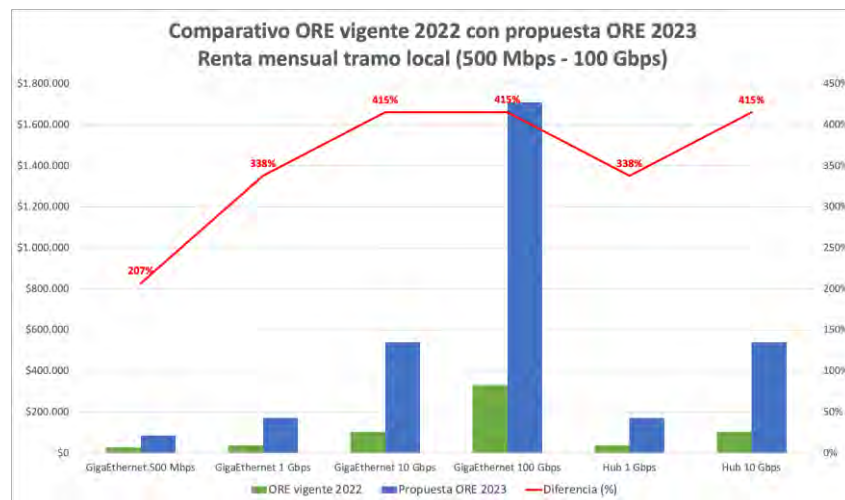
Respecto a v), el empeoramiento de las condiciones económicas. El AEP intenta justificar el motivo del notable empeoramiento de las tarifas en su propuesta de Oferta de Referencia. Trata de situarlas en unos mismos niveles que ya ha intentado en años anteriores, por lo que no sería algo novedoso, que siempre fue desestimado por el Instituto.

Su principal argumento en esta ocasión (el año pasado utilizó otros argumentos para proponer unos aumentos equivalentes a este año) se resume en que, según el AEP, el precio de la mano de obra ha subido. De nuevo, se trata de un argumento falaz en términos globales. Cada año el AEP intenta buscar alguno que justifique sus intentos de alzas de tarifas desproporcionados. Las tarifas se calculan a partir de un modelo de costos de largo plazo, por lo que un alza de los costos de mano de obra es algo coyuntural y, de hecho, una parte con escaso peso sobre el total de costos de una red de telecomunicaciones fija. Y también recordarle al AEP que si el costo de la mano de obra sube (como consecuencia de la inflación), el costo del capital puede estar también bajando coyunturalmente, por lo que quizás ambos factores quedarían compensados. En todo caso, nuestro argumento principal es que las tarifas se fijan a partir de un modelo de costos de largo plazo de un operador eficiente, por lo que estos efectos coyunturales, y especialmente el costo de la mano de obra, tendrían una consideración de largo plazo (además de que, como decimos, esta componente de costos tiene un bajo impacto en los costos generales de la red). Bajo el enfoque de empresa eficiente, que es el que en México se adoptó como el más apropiado atendiendo a la experiencia internacional, las tarifas se fijan atendiendo al costo en el que incurriría el operador regulado bajo el enfoque de operador hipotético eficiente. Es decir, no se determina la tarifa a partir de los costos reales del operador regulado (por ejemplo, a partir de su Contabilidad Regulatoria), sino que se determinan los costos en los que incurriría una empresa de una escala y cobertura similar con las tecnologías más eficientes desplegadas, y con los costos de capital y operación en los que incurriría una empresa eficiente.

Por otro lado, mostramos a continuación el grado de empeoramiento que está proponiendo el AEP en su propuesta de este año:



**Figura 1. Comparativa gastos de Instalación enlaces Ethernet (fuente: ORE vigente y propuesta ORE 2023)**



**Figura 2. Comparativa renta mensual enlaces Ethernet (fuente: ORE vigente y propuesta ORE 2023)**

La propuesta de tarifas de enlaces dedicados llega a multiplicar por 5 y hasta por 8 los precios de instalación de los enlaces y la renta mensual, tanto en la oferta de referencia de la EM como de la DM. De manera muy similar a como intentó el año pasado, pero en aquella ocasión utilizando otros argumentos. Además, el AEP trata también de eliminar el factor de descuento en los enlaces punto a punto multipunto para el tramo que acaba en una central. Utilizando argumentos diferentes al año pasado, pretende imponer las mismas subidas de precios que intentó también el año pasado.

Finalmente, entendemos que, como en las ocasiones anteriores, tanto la propuesta de tarifas como el resto de los empeoramientos serán desestimados por el Instituto. Pero hacemos notar al Instituto que el AEP, a pesar de existir una nueva medida que explícitamente trataba de evitar este comportamiento, se reitera en el mismo y pretende empeorar las condiciones económicas en cada ocasión que tiene. Pedimos al Instituto el máximo rigor para atajar este comportamiento y que verdaderamente cada nueva



propuesta de Oferta de Referencia puesta a Consulta Pública sea un ejercicio para tratar de mejorar las condiciones vigentes, no tratar de revertir lo que el AEP pretende empeorar. El AEP en su justificación a los cambios de su propuesta ORE 2022 está desafiando el objetivo de las medidas recientemente añadidas.

En este caso y especialmente una vez vistas las nuevas medidas respecto a los proyectos especiales reflejadas en la OREDA vigentes, aunque sea parcialmente y sin conceder que estén bien definidas, pedimos al Instituto que incorpore las nuevas medidas relativas al control de los proyectos especiales en la ORE. Primero y obviamente que rechace la ampliación de los casos y elementos de red para incluir proyectos especiales pero, sobre todo, que se incluyan los criterios claros y objetivos para la determinación de un proyecto como proyecto especial y que se establezcan medidas de control, como la que aparece en la OREDA relativa al umbral del 3% a partir del cual las solicitudes que contengan un proyecto especial cuentan como fuera de plazo, pero bien definida y tal como proponemos, que es que en ningún caso y para un CS puedan existir más de un 3% de las solicitudes como proyectos especiales. Esto es, restringir de manera clara y firme el abuso de los proyectos especiales.

## 3. EFECTIVIDAD Y BARRERAS AL USO DE LA ORE

### 3.1 Efectividad de la obligación y barreras al uso efectivo

Como ocurre con otros servicios mayoristas regulados del AEP, el servicio de Enlaces Dedicados presenta numerosas barreras para su uso efectivo que se resumen en unas condiciones tanto técnicas como económicas notablemente alejadas de las condiciones de mercado.

Desde Telefónica podemos confirmar que las soluciones de conectividad punto a punto que no son propias son en la mayoría arrendadas a operadores de infraestructura que no son el operador preponderante (AEP).

Para las necesidades de enlaces dedicados locales para clientes finales de Telefónica, **más del 60% de los enlaces de Telefónica son arrendados a terceras empresas distintas al AEP**, cuyos términos y condiciones son más favorables que los que ofrece el AEP. Por ejemplo, a empresas tales como Red IT, Total Play, Alestra y MCM.

Con el AEP, Telefónica arrendaría el 40% de los enlaces dedicados locales, allí donde otras soluciones de terceros no estarían disponibles y no quedaría otra solución que recurrir al servicio ORE para poder ofrecer los enlaces a clientes finales que los solicitan.

Como decimos, estas cifras se refieren a la provisión de enlaces dedicados que Telefónica comercializa posteriormente a clientes minoristas. Las necesidades de conectividad propias de Telefónica para su *backhaul* o transporte son provistas en su mayoría por soluciones propias o de terceros que no son el AEP, siendo los enlaces dedicados solicitados al AEP para este fin algo testimonial, por lo que, de una manera global, el uso de la oferta mayorista del AEP en comparación con otros proveedores sería mucho menor del 40% indicado para servicios a clientes finales.

Y ello, cuando en realidad en la mayor parte de las ocasiones el servicio de enlaces dedicados del AEP podría resolver las necesidades de Telefónica (y pensamos que de otros operadores) si no fuera por las barreras a su uso y las condiciones de precio.

A continuación, exponemos las barreras existentes en el uso del servicio de enlaces dedicados, que las propuestas de ofertas de referencia están lejos de mitigar.

La principal barrera actual al uso efectivo del servicio de enlaces dedicados es de índole económica.

Existe una evidente discriminación de precios a los CS respecto a los precios que el AEP (la EM o la DM) supuestamente ofrece a su propia parte comercial/minorista. Encontramos discriminación de precios en las tarifas del servicio, tanto en la instalación como en la renta mensual, y en el concepto de **proyectos especiales**, cargo único que cobra el AEP previo a la provisión del servicio bajo el argumento de requerirse una adecuación de la infraestructura del tramo final para conectar las dos puntas del servicio.

Aunque ciertamente las tarifas del servicio (cargo de instalación y la renta mensual) han bajado notablemente desde 2017 hasta la actualidad gracias a la revisión llevada a cabo por el Instituto con sus modelos de costos, lo que demostraría que el AEP hasta principios de 2018 estaba aplicando unas tarifas fuera de cualquier comparativa internacional como la industria señaló en numerosas ocasiones, las tarifas siguen estando notablemente por encima de las alternativas existentes en el mercado. Ya no sería tanto por el cargo de instalación y la renta mensual del servicio del AEP tomadas de manera nominal, que podrían estar, en el papel, en línea con otras alternativas en el mercado, sino porque el servicio y los cargos de instalación y renta mensual del servicio del AEP no incluyen elementos necesarios para la provisión completa del servicio, como por ejemplo las adecuaciones iniciales (canalizaciones o instalaciones eléctricas), que otros proveedores sí estarían incluyendo dentro del servicio sufragado por los cargos estándar de instalación y de la renta mensual.

Cuando se toman en consideración todos los elementos necesarios y todos los costos que tiene que incurrir el CS a lo largo de la vida del enlace, los enlaces dedicados bajo la ORE del AEP son notablemente más caros que las soluciones alternativas disponibles en el mercado.

El establecer unas condiciones tanto de precios como de otro tipo fuera de las condiciones del mercado se considera en la práctica internacional una barrera a la competencia, como indica por ejemplo el regulador noruego (Nkom), ante una situación de concentración del mercado comparable a la de México y con unas obligaciones asimétricas semejantes<sup>5</sup>:

***“Al evaluar si un término contractual es razonable y justo, el punto de partida para Nkom será si el término relevante puede verse como en línea con lo que se habría ofrecido en un mercado competitivo y si las limitaciones a los solicitantes de acceso pueden considerarse fundados en los intereses legítimos de Telenor, pero no van más allá de lo necesario para atender estos intereses legítimos y son proporcionales. Si una condición se usa ampliamente en la práctica comercial, esto, en opinión de Nkom, elevará el umbral para encontrar que la condición en esta relación no cumple con la obligación de condiciones razonables y justas”.*** (traducción del inglés y énfasis añadido)

---

<sup>5</sup> Nkom. Julio de 2016. Decision on designating undertakings with significant market power and imposing specific obligations in the market for access and call origination on public mobile telephone networks. Página 33, párrafo 174: ***“When assessing whether a contractual term is reasonable and fair, the starting point for Nkom will be whether the relevant term may be seen as in line with what would have been offered in a competitive market and whether limitations on the access seekers may be considered as founded in the legitimate interests of Telenor, but do not go further than necessary to attend to these legitimate interests and are proportionate. If a condition is widely used in commercial practice, this will in the view of Nkom raise the threshold for finding that the condition in this relation is in breach of the obligation of reasonable and fair conditions.”***

Tomado todo ello en consideración y dejando de lado de momento los proyectos especiales, que veremos a continuación y que todavía ponen en mayor desventaja al servicio del AEP, el servicio mayorista de Enlaces Dedicados, en términos económicos, estaría notablemente por encima en costos del resto de las alternativas en el mercado, especialmente en aquellos de alta capacidad (superiores o iguales a 10 Gbps).

Además, y dado el desconocimiento a priori del costo total de la provisión del servicio, estas condiciones del servicio del AEP desincentivan notablemente su contratación por parte de los CS, pues es necesario ofrecer al cliente final del CS un precio completo del servicio antes de que el CS conozca internamente el costo total de la provisión del mismo, y difícilmente el cliente final del CS aceptaría cambios respecto a las condiciones de precio respecto a la propuesta inicial, lo que sitúa a los CS en una notable desventaja y trato discriminatorio frente a la propia operación del AEP en el nivel minorista.

Adicionalmente, se encarecería aún más el costo del servicio frente a las alternativas existentes en el mercado **por la aplicación del cargo por proyecto especial a la mayoría de los enlaces dedicados solicitados por los CS.**

El cargo de proyecto especial es sin duda el principal problema actual de la ORE y el componente que en promedio más encarece el servicio.

- Primero, los CS no tienen manera de saber de antemano si por un determinado enlace dedicado le será aplicado el concepto de proyecto especial o no. El SEG/SIPO no ofrece esa información ni existen mapas donde se pueda conocer de antemano si en una determinada zona se aplicará el cargo de proyecto especial a los enlaces cuya punta comience o termine en la zona. Ello también implica que no hay manera de certificar que el AEP no esté aplicando el cargo de proyecto especial a un enlace dedicado en el que no estaría justificada su aplicación o, de manera complementaria, dejándosele de aplicar a sí mismo o no trasladando el costo al cliente final.
- Segundo, en la actualidad, el AEP no justifica adecuadamente los costos del proyecto especial y tampoco desglosa los costos unitarios de los trabajos que va a realizar. Estos costos deberían estar siempre desglosados para cada elemento, señalando las unidades y los costos unitarios, así como referenciados los precios unitarios a la oferta de referencia donde estos conceptos pudieran estar considerados (por ejemplo, los costos de adecuación de infraestructuras podrían tomarse de la oferta de referencia de compartición de infraestructura).
- Tercero, no se toma en cuenta que al menos en las zonas de alta demanda, e incluso aunque no existiera la infraestructura cercana necesaria y se requiriese de adecuaciones, la infraestructura pasa a formar parte de los activos del AEP y dado el tipo de zona de alta demanda, con bastante probabilidad el AEP u otro CS podrán utilizar prospectivamente esa infraestructura, por lo que no estaría justificado el cargo de proyecto especial.

- Cuarto, el modelo de costos de Enlaces Dedicados del Instituto incorpora todos los componentes de costos. Este modelo diseña una red desde cero considerando la demanda prospectiva, por lo que la tarifa que calcula de instalación y renta mensual ya considera y recupera todos los conceptos de costos, allí donde el modelo considera que el AEP tiene o tendrá los enlaces dedicados. Este aspecto ya lo desarrollamos en nuestra respuesta a la consulta pública de 2018<sup>6</sup>.

Celebramos que el Instituto, en su documento público de revisión bienal 2020<sup>7</sup>, haya constatado que los proyectos especiales son una de las principales barreras al uso efectivo de los servicios y haya, en consecuencia, añadido nuevas medidas para poner un control sobre los mismos. De momento, la propuesta de ORE no estaría incorporando criterios claros y transparentes que limitaran los proyectos especiales sino al contrario, se están incluyendo cambios para ampliar su alcance, como hemos señalado, a diferencia de la OREDA que ya los estaría incluyendo, aunque de manera parcial e incompleta a nuestro entender. Y el control por parte del Instituto sería una actividad en la que confiamos ponga su máximo empeño para tanto acotar los proyectos especiales como para asegurar un trato no discriminatorio y que el AEP se aplica los proyectos especiales en las mismas condiciones y supuestos y se ven reflejado en las tarifas a los clientes finales, a partir de los nuevos indicadores clave de desempeño (ICD) que ha definido y que celebramos que incorporen unos indicadores específicos de los proyectos especiales.

Para mostrar el impacto del cargo de proyectos especiales en México frente a otros países, podemos tomar el caso de España, donde existe una regulación estricta de los proyectos especiales (denominados "alto coste" en ese país) de los enlaces dedicados, tanto en los casos donde puede ser pertinente, basado en demarcaciones geográficas, como en los costos que se pueden repercutir, que tienen que ir desglosados y referenciados a otras ofertas de referencia con conceptos de costos análogos. Pues bien, en España aproximadamente **sólo un 4% de los enlaces dedicados solicitados llevan un cargo adicional en concepto de proyecto especial**. Estos casos son además convenientemente auditados para garantizar que amerita ese concepto y en tal caso, los costos son desglosados y auditados por el regulador.

En México, **la mayoría de los enlaces dedicados** (la mayor parte de los enlaces se les repercute el concepto de proyecto especial, al menos para el caso de Telefónica, y recientemente el Instituto, como veremos más adelante, estima que más del 80% de las

---

<sup>6</sup> Respuesta de Telefónica a la consulta pública de enlaces dedicados presentada en agosto de 2018. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentarios telefonicaofertadereferenciadeenlacesdedicados.pdf>

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

solicitudes se desestiman por llevar un proyecto especial), **llevan aparejado el costo adicional de proyecto especial**, y como hemos indicado, nunca viene convenientemente justificado y no es posible conocer a priori por parte del CS antes de su solicitud si un enlace entre dos puntos conllevará un costo adicional de proyecto especial o no. Además de no existir mecanismos para verificar su razonabilidad. Típicamente el precio repercutido en los proyectos especiales por el AEP a Telefónica se sitúa en 5 millones de MXN, aunque ha habido propuestas de proyectos especiales por más de 20 millones de MXN. Los proyectos especiales nunca vienen desglosados en México en sus unidades y costos unitarios y mucho menos referenciados a otras ofertas de referencia análogas.

Comparando con otros tres proveedores de Telefónica para el servicio de Enlaces, la renta mensual de los enlaces dedicados del AEP, especialmente los de velocidades por debajo de 100Mb, sería un 70% más cara. Este valor de sobreprecio sería una cota inferior, ya que habría que añadir los mayores precios de instalación y los proyectos especiales, a repercutir en la vida promedio del enlace.

Los proyectos especiales son también un argumento que utiliza el AEP para retrasar de manera injustificada la provisión de un enlace. Bajo el sustento del proyecto especial y los trabajos de adecuación, Telefónica ha experimentado **tiempos de provisión de hasta seis meses**. No hay mecanismos efectivos para comprobar el cumplimiento de los acuerdos de nivel de servicio, pues buena parte de los cambios de estado y paradas de reloj no quedan registradas y, además, no existe la posibilidad de comparar los tiempos de provisión que ofrece el AEP a los CS con los que se ofrece a sí mismo.

De nuevo y comparando con las soluciones alternativas en el mercado, allí donde están disponibles, mientras que el AEP tarda en torno a 60 días hábiles (3 meses) para la provisión del enlace (cuando no hay otros factores, como los proyectos especiales, que pueden incrementar notablemente ese plazo, como hemos indicado), las soluciones alternativas del mercado entregan el servicio típicamente en 4 semanas (1 mes).

Además, y como hemos señalado, el limitado acceso a la información es también una barrera al uso efectivo del servicio de enlaces dedicados. La información disponible para los CS que se puede consultar a través del SEG/SIPO es muy limitada y, sin lugar a duda, incompleta respecto a la que el AEP ofrecerá a sus áreas comerciales. Como hemos indicado, el SEG no permite a un CS conocer, antes de contratar un enlace, si se requerirán o no proyectos especiales para conectar las puntas y/o la existencia de infraestructuras ya existentes que puedan ser tenidas en cuenta por el CS. Esta restricción a la información necesaria para adaptarse a las necesidades de los CS es de nuevo una barrera al uso efectivo del servicio y una barrera competitiva.

Sin embargo y como hemos dicho, en esta ocasión el Instituto sería plenamente consciente del bajo impacto en términos de competencia del servicio de enlaces dedicados y las barreras existentes para su uso efectivo, concretamente los proyectos especiales.

En efecto, el Instituto ha identificado en su análisis en el documento público de revisión bienal de las medidas de preponderancia 2020, que sólo el 20% de las solicitudes son aceptadas por los CS siendo el costo de los proyectos especiales el principal motivo de rechazo. Y señala también el Instituto que el servicio de enlaces dedicados ha tenido un reducido impacto en términos de competencia precisamente por la barrera que suponen los proyectos especiales<sup>8</sup>.

El Instituto confirmaría el muy limitado uso, efectividad e impacto del servicio mayorista de Enlaces Dedicados (junto con el de la ORCI, al que también se refiere en el análisis). El párrafo anterior fue desarrollado por parte del Instituto como justificación para añadir las medidas relacionadas con el control de los proyectos especiales, pero, sin duda, demostraría que el Instituto es consciente de la baja efectividad de las medidas y cumplimiento de las obligaciones por parte del AEP, y que éste establece barreras para el uso efectivo de los mismos, como los proyectos especiales, y otras barreras que comentaremos.

Como hemos indicado en el apartado anterior, celebramos la incorporación de nuevas medidas para acotar el abusivo comportamiento de los proyectos especiales por parte del AEP, aunque de momento no incorporadas en la ORE, a diferencia de la OREDA, pero siguen existiendo otras barreras al uso efectivo (y la de los proyectos especiales mientras no se incorporen de manera explícita en la ORE y el Instituto no tome un rol activo, a partir del análisis de los nuevos ICD y las actuaciones sancionatorias o de otro tipo que corrijan los abusos). Se requiere un papel proactivo por parte del Instituto, una supervisión continua y efectiva de las obligaciones y su progreso, de un *enforcement* efectivo de las obligaciones del AEP por parte del Instituto en cuanto se detecten barreras para su uso y de un régimen sancionador efectivo para disciplinar y desincentivar las prácticas anticompetitivas del AEP que obstaculizan el uso efectivo de su oferta mayorista regulada. De hecho, la propuesta de ORE 2023 presentada por el AEP es un claro desafío a las nuevas medidas añadidas por el Instituto, pues empeora las condiciones de los proyectos especiales e intenta ampliar las barreras existentes, como aumentar las tarifas y empeorar otras condiciones de calidad del servicio y replicabilidad, sin incorporar las nuevas medidas relativas al control de los proyectos especiales que la propuesta de la OREDA 2023 sí incorpora.

---

<sup>8</sup> IFT. Diciembre 2020. Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al agente económico preponderante en telecomunicaciones mediante Acuerdos P/IFT/EXT/060314/76 y P/IFT/EXT/270217/119

### 3.2 Falta de replicabilidad con la ORE

Como barreras adicionales que limitan el uso efectivo de la ORE, se encontraría la evidente falta de replicabilidad técnica y económica. Donde los CS encuentra especialmente dificultades a la hora de poder replicar los servicios y ofertas del AEP es en el ámbito empresarial y gubernamental.

Hemos manifestado en respuesta anteriores (por ejemplo, en nuestra respuesta a la consulta pública de la OREDA 2022<sup>9</sup> y en la ORE 2021<sup>10</sup>) que el servicio de Ciudad Segura de la Ciudad de México no puede ser replicado ni con la OREDA a partir del SAIB ni con la ORE utilizando los Enlaces Dedicados.

También hemos mostrado en nuestra respuesta a la consulta pública de la ORE 2021<sup>11</sup> la falta de replicabilidad económica de la licitación gubernamental para la SCT, concretamente la licitación pública nacional electrónica número Ia-009000937-e4-2019 para la contratación de servicios consistentes en: "servicios de internet de alta capacidad". Remitimos también a nuestra respuesta anterior para el detalle de la falta de replicabilidad.

Aunque el servicio de enlaces dedicados se encuentra sometido a una prueba de replicabilidad económica, la metodología actual de esta prueba del Instituto sólo consideraría ofertas minoristas del AEP estandarizadas del ámbito empresarial.

En las contrataciones gubernamentales, la falta de replicabilidad técnica y económica a partir de la oferta mayorista del AEP es manifiesta. Concretamente en esta licitación para la SCT, que ganó el AEP, demostramos que la falta de replicabilidad era evidente.

El AEP estaría impidiendo la replicabilidad de sus servicios y ofertas en este ámbito empresarial y gubernamental y el Instituto no estaría supervisando este proceder.

---

<sup>9</sup> IFT. Agosto 2021. Consulta Pública sobre las "Propuestas de Oferta de Referencia de Desagregación del Bucle Local 2022 presentadas por las Empresas Mayoristas del Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones".  
<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/03-participacion-pegaso-pcs-telefonica.pdf>

<sup>10</sup> IFT. Agosto 2020. Consulta Pública sobre las "Propuestas de Ofertas de Referencia de Compartición de Infraestructura y Enlaces Dedicados presentadas por Teléfonos de México, Teléfonos del Noroeste, Red Nacional Última Milla, y Red Última Milla del Noroeste".  
<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/respuestatef-cpofertaenlacesaep2021.pdf>

<sup>11</sup> Ibid.



## 4. SUGERENCIAS SOBRE LA PROPUESTA ORE 2022

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

Sin embargo, la propuesta presentada por el AEP estaría desde ya incumpliendo las nuevas medidas, la de basarse en las condiciones de la oferta vigente, así como incluir los criterios para delimitar los proyectos especiales. El AEP, de nuevo, estaría empeorando las condiciones económicas de las propuestas presentadas. Las justificaciones aportadas por el AEP son manifiestamente carentes de sustento y más orientados a desincentivar el uso de los servicios por parte de los CS.

Por otro lado, el AEP no ha hecho cambios en el apartado de los proyectos especiales para cumplir con la nueva medida. Al contrario, ha incluido añadidos para ampliar aún más el alcance de los proyectos especiales. Y este año es notable su ausencia, pues la OREDA 2022 ya incluye ciertas obligaciones de control de los proyectos especiales (como la definición de una serie de criterios para considerar un proyecto como especial y la determinación de un umbral del 3% del total de solicitudes con proyecto especial que, de ser superado, dicha solicitud cuenta como fuera de plazo a efectos del cumplimiento de tiempos y plazos).

En todo caso y respecto a los nuevos criterios para limitar los proyectos especiales, esperamos desde Telefónica que ello se deba a que el Instituto esté clarificando y recabando la información necesaria al respecto y esperaríamos que dicha obligación y detalles estén incorporados lo antes posible y sin esperar a la nueva ORE 2023, pues ya sería una obligación en vigor. En caso contrario, el Instituto debería sancionar al AEP por dicho incumplimiento.

Respecto a los nuevos ICD, que celebramos que incluyan una monitorización de los proyectos especiales de la ORE, aguardaremos desde Telefónica a la publicación de los primeros resultados para verificar que son acorde a lo esperado y que realmente permiten, por diseño, identificar un posible trato discriminatorio y una mayor imputación de proyectos especiales a los CS frente a la propia operación del AEP.

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

Solicitamos también al IFT que implemente estas nuevas medidas y procedimientos de supervisión lo antes posible.

Los CS y particularmente Telefónica tendrían la intención de hacer un uso extensivo del servicio de Enlaces Dedicados si se eliminaran las barreras para su uso y se adecuaban a las condiciones existentes en el mercado.

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

Lo primero y fundamental es que el Instituto deberá reforzar su papel supervisor y aplicar el régimen sancionador ante cualquier incumplimiento por parte del AEP.

Respecto a las condiciones de precios, y obviando el empeoramiento notorio de la propuesta, que entendemos que será rechazado por el Instituto, los precios vigentes de la ORE se sitúan por encima de los precios de otras alternativas. Como hemos señalado, unas condiciones técnicas o económicas que no se dan en condiciones de mercado son una forma de denegación de acceso.

Proponemos al Instituto un ajuste relevante de las tarifas vigentes para asemejarse a las condiciones de mercado. Concretamente, esperamos una actualización del modelo de costos de Enlaces Dedicados del Instituto que incorpore todas las eficiencias habidas en el mercado. Y dado que los enlaces bajo tecnología TDM ya sólo serán provisionados si hay capacidad vacante, lo que significa que sólo supondrán un costo marginal pues no habrá aumento de la planta de red para esa tecnología, solicitamos que el modelo de costos deje de aplicar el gradiente que penaliza los costos de los enlaces Ethernet para subvencionar los enlaces bajo tecnología TDM. Al dejar de aplicar ese gradiente, es de esperar también un ajuste apreciable en las tarifas de los enlaces Ethernet.

Solicitamos también al Instituto un mayor control de los proyectos especiales. El Instituto es consciente de que los proyectos especiales son una forma de encarecer el servicio mayorista y una de las principales barreras al uso de los Enlaces Dedicados, pues así lo ha manifestado en su revisión bienal de las medidas de preponderancia 2020 y ha incluido nuevas medidas para llevar un control sobre los mismos. Como solicitamos en el pasado (por ejemplo, en nuestra respuesta ORE 2021 del año anterior<sup>12</sup>) hubiéramos esperado un control acorde a la práctica internacional que hubiera puesto límites a los proyectos especiales basado en demarcaciones geográficas (en las zonas caracterizadas

---

<sup>12</sup> IFT. Agosto 2020. Consulta Pública sobre las "Propuestas de Ofertas de Referencia de Compartición de Infraestructura y Enlaces Dedicados presentadas por Teléfonos de México, Teléfonos del Noroeste, Red Nacional Última Milla, y Red Última Milla del Noroeste".  
<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/respuestatef-cpofertaenlacesaep2021.pdf>

como densas urbanas no podrían existir proyectos especiales, como ocurre por ejemplo en España, y las zonas son continuamente ampliadas). Y haber acotado así de manera muy notable el número de solicitudes con proyectos especiales sobre el total de solicitudes, antes de su aceptación (el valor del 4% de enlaces con proyectos especiales en España puede ser una buena referencia). Atendiendo al propio Instituto en su análisis de la revisión bienal de las medidas, la mayoría de las solicitudes (80%) son rechazadas por los CS por la inclusión del proyecto especial con un alto costo.

No obstante, creemos que las nuevas medidas, si son bien aplicadas y supervisadas, pueden poner un cierto control a los abusos de los proyectos especiales por parte del AEP. Solicitamos al Instituto que tanto obligue al AEP a publicar los criterios para los proyectos especiales (y sea sancionado por no haberlo hecho en la propuesta presentada a consulta pública, ya que correspondía haberlos publicado, como sí ha hecho en la OREDA), como ejerza su papel supervisor a la mayor brevedad tal y como se ha encomendado con las nuevas medidas para asegurar que los proyectos especiales se presentan en términos no discriminatorios y de forma transparente. El Instituto debe supervisar que no haya un trato discriminatorio entre la propia operación del AEP y los CS en este concepto de proyectos especiales. Para ello, es fundamental que el AEP utilice el SEG para su auto-provisión y que el Instituto pueda supervisar, a partir de la misma herramienta, la proporción y cuantía de los proyectos especiales aplicados a los CS y los que el AEP aplicaría a su propia operación. Esto es, el Instituto, con la información que éste recabe del AEP al respecto de dichos proyectos especiales, no sólo debería auditar el costo y oportunidad de los proyectos especiales que el AEP establece a los CS, sino que el Instituto también deberá vigilar que el AEP se aplica los proyectos especiales a sí mismo bajo los mismos supuestos y con el mismo costo que para el resto de los CS cuando se dan las mismas condiciones, y que estos costos son recuperados en las tarifas finales a los clientes.

La medida incorporada en la OREDA respecto a los proyectos especiales (que como hemos reiterado, de manera incomprensible al menos no está en términos similares en la ORE 2022 ni en la propuesta 2023) nos parece insuficiente y debería considerarse que, en ninguna circunstancia, debe superarse el umbral del 3% de solicitudes con proyecto especial (y no sólo tener efecto en cuanto a los plazos de provisión del servicio, como está en la OREDA).

Por otro lado, solicitamos al Instituto que revise la falta de replicabilidad del proyecto Ciudad Segura de la Ciudad de México y la imposibilidad para los CS de replicarlo en el nivel mayorista con las ofertas de referencia disponibles del AEP (la OREDA o la ORE). Cada una de ellas por motivos específicos, pero, en conjunto, no existe una oferta de referencia del AEP que permita la replicabilidad de ese proyecto. De la misma manera puede decirse del proyecto de la SCT la-009000937-e4-2019 "servicios de internet de alta capacidad" que no puede ser replicado económicamente a partir de la ORE. Por lo que solicitamos al Instituto que modifique ambas ofertas de referencia para eliminar las trabas existentes en cada una de ellas, técnicas y económicas. De hecho y adicionalmente, solicitamos al Instituto que inicie sendas investigaciones por esta falta

de replicabilidad del proyecto de Ciudad Segura y el de la SCT 2019 "servicios de internet de alta capacidad".

Al respecto de las condiciones de precios de la ORE, el Instituto deberá vigilar que los cargos internos del AEP, esto es, el precio de transferencia entre su unidad minorista y la empresa y/o división mayorista, es equivalente al precio de la oferta de referencia a los CS. Adicionalmente, y a fin de limitar los incentivos del AEP para imputarse precios altos entre sus distintas unidades, el Instituto deberá vigilar especialmente la contabilidad de costos del AEP y de las nuevas entidades, para identificar posibles subsidios cruzados entre las empresas del grupo.

Por otro lado, entendemos que de oficio el Instituto desestimará todas las condiciones modificadas por el AEP en la propuesta que suponen un empeoramiento de las condiciones de la oferta de referencia vigente.

Además, el Instituto **debe sancionar los incumplimientos en los que estaría incurriendo el AEP al presentar esta propuesta. Empeorando injustificadamente las condiciones vigentes y no incorporando los criterios para delimitar los trabajos especiales.**



[www.telefonica.com](http://www.telefonica.com)