

FORMATO PARA PARTICIPAR EN LA CONSULTA PÚBLICA

Instrucciones para su llenado y participación:

- I. Las opiniones, comentarios y propuestas deberán ser remitidas a la siguiente dirección de correo electrónico: condiciones.tecnicas@ift.org.mx, en donde se deberá considerar que la capacidad límite para la recepción de archivos es de 25 Mb.
- II. Proporcione su nombre completo (nombre y apellidos), razón o denominación social, o bien, el nombre completo (nombre y apellidos) de la persona que funja como representante legal. Para este último caso, deberá elegir entre las opciones el tipo de documento con el que acredita dicha representación, así como adjuntar –a la misma dirección de correo electrónico- copia electrónica legible del mismo.
- III. Lea minuciosamente el **AVISO DE PRIVACIDAD** en materia del cuidado y resguardo de sus datos personales, así como sobre la publicidad que se dará a los comentarios, opiniones y aportaciones presentadas por usted en el presente proceso consultivo.
- IV. Vierta sus comentarios conforme a la estructura de la Sección II del presente formato.
- V. De contar con observaciones generales o alguna aportación adicional proporciónelos en el último recuadro.
- VI. En caso de que sea de su interés, podrá adjuntar a su correo electrónico la documentación que estime conveniente.
- VII. El período de consulta pública será del 23 de agosto al 20 de septiembre de 2021(i.e. 20 días hábiles). Una vez concluido dicho periodo, se podrán continuar visualizando los comentarios vertidos, así como los documentos adjuntos en la siguiente dirección electrónica: <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas>
- VIII. Para cualquier duda, comentario o inquietud sobre el presente proceso consultivo, el Instituto pone a su disposición el siguiente punto de contacto: Gabriel Huichán Muñoz, Director de Sustentación y Resolución de Desacuerdos de Interconexión , correo electrónico: gabriel.huichan@ift.org.mx o bien, a través del número telefónico 55 5015 4000, extensión 2085.

I. Datos de la persona participante	
Nombre, razón o denominación social:	Pegaso PCS, S.A. de C.V.
En su caso, nombre de la persona que funja como representante legal:	Ana de Saracho O’Brien
Documento para la acreditación de la representación: En caso de contar con una persona que funja como representante legal, adjuntar copia digitalizada del documento que acredite dicha representación, vía correo electrónico.	Poder Notarial
AVISO DE PRIVACIDAD INTEGRAL DE DATOS PERSONALES QUE EL INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES RECABA A TRAVÉS DE LA UNIDAD DE POLÍTICA REGULATORIA	
<p>En cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 3, fracción II, 16, 17, 18, 21, 25, 26, 27 y 28 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (en lo sucesivo, la “LGPDPPSO”); 9, fracción II, 15 y 26 al 45 de los Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público (en lo sucesivo los “Lineamientos Generales”); 11 de los Lineamientos que establecen los parámetros, modalidades y procedimientos para la portabilidad de datos personales (en lo sucesivo los “Lineamientos de Portabilidad”), numeral Segundo, punto 5, y numeral Cuarto de la Política de Protección de Datos Personales del Instituto Federal de Telecomunicaciones, se pone a disposición de los titulares de datos personales, el siguiente Aviso de Privacidad Integral:</p>	
<p>I. Denominación del responsable Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el “IFT”).</p>	
<p>II. Domicilio del responsable Avenida Insurgentes Sur #1143, Colonia Nochebuena, Demarcación Territorial Benito Juárez, Código Postal 03720, Ciudad de México.</p>	
<p>III. Datos personales que serán sometidos a tratamiento y su finalidad Los datos personales que el IFT recaba, a través de la Unidad de Política Regulatoria, son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Datos de identificación: Nombre completo y Correo electrónico.</i> • <i>Datos patrimoniales y de identificación: Documentos que acreditan la personalidad como el nombre del representante de persona física o moral y que por su naturaleza contienen datos personales, de manera enunciativa más no limitativa: Nacionalidad, Estado Civil, Domicilio, Patrimonio, Firmas, Rúbricas.</i> • <i>Datos ideológicos: Comentario, Opinión y/o Aportación.</i> <p>Se destaca que en términos del artículo 3, fracción X de la LGPDPPSO, ninguno de los anteriores corresponde a datos personales sensibles.</p>	
<p>IV. Fundamento legal que faculta al responsable para llevar a cabo el tratamiento El IFT, a través de la Unidad de Política Regulatoria, lleva a cabo el tratamiento de los datos personales mencionados en el apartado anterior, de conformidad con los artículos 15, fracciones XL y XLI, 51 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, última modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 2017, 12, fracción XXII, segundo y tercer párrafos y 138 de la Ley Federal de Competencia Económica, última modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2017, así como el Lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta</p>	

Consulta Pública sobre el “Anteproyecto de Condiciones técnicas mínimas para la interconexión entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones y las tarifas que resulten de las metodologías de costos que estarán vigentes para el año 2022”

Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2017, recabados en el ejercicio de sus funciones.

V. Finalidades del tratamiento

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Consulta Pública sobre el “Anteproyecto de Condiciones técnicas mínimas para la interconexión entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones y las tarifas que resulten de las metodologías de costos que estarán vigentes para el año 2022”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Última actualización: (27/01/2020)

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

Artículo o apartado	Comentario, opiniones o aportaciones

Nota: añadir cuantas filas considere necesarias.

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

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

Consulta Pública sobre el **“Anteproyecto de Condiciones técnicas mínimas para la interconexión entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones y las tarifas que resulten de las metodologías de costos que estarán vigentes para el año 2022”**

Se adjunta documento de respuesta a la Consulta Pública sobre el Anteproyecto de Condiciones técnicas mínimas para la interconexión entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones y las tarifas que resulten de las metodologías de costos que estarán vigentes para el año 2022 por parte de Pegaso PCS, S.A. de C.V.

Nota: añadir cuantas filas considere necesarias.

Respuesta a la Consulta Pública
sobre el “Anteproyecto de
Condiciones técnicas mínimas
para la interconexión entre
concesionarios de redes públicas
de telecomunicaciones y las
tarifas que resulten de las
metodologías de costos que
estarán vigentes para el año
2022”

Telefónica México

20 de septiembre de 2021

Índice

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. POSTURA GENERAL DE TELEFÓNICA SOBRE LAS TARIFAS DE INTERCONEXIÓN MÓVIL ...	5
3. MERCADO MÓVIL EN MÉXICO y ASIMETRÍA INTERCONEXIÓN	7
3.1 Situación actual y prospectiva en el mercado móvil en México	7
3.2 Asimetría interconexión en el mercado móvil	11
4. ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES MÍNIMAS DE INTERCONEXIÓN PARA 2021-2023	15
4.1 Asimetría tarifaria para el periodo 2021-2023	15
4.2 Parámetros del modelo 2021-2023 y enfoque plurianual	24
5. SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES	27

1. INTRODUCCIÓN

Desde Pegaso PCS S.A. de C.V (en adelante, “**Telefónica**”) agradecemos al Instituto Federal de Telecomunicaciones (“**Instituto**” o “**IFT**”) la oportunidad de someter a consulta pública el “Anteproyecto de Condiciones técnicas mínimas para la interconexión entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones y las tarifas que resulten de las metodologías de costos que estarán vigentes para el año 2022”.

Desde Telefónica consideramos que la correcta determinación de las tarifas de interconexión es un ejercicio regulatorio crítico en un mercado móvil como el mexicano, que presenta una fuerte concentración de mercado a favor del Agente Económico Preponderante (“AEP”) y que, lejos de reducirse, está incrementándose.

El Instituto desarrolló el año pasado un nuevo modelo de costos para los operadores no preponderantes móviles y para el AEP para el periodo 2021-2023. Manifestamos en nuestra respuesta a la consulta pública¹ el desacuerdo con el enfoque conceptual utilizado en la propuesta de nuevo modelo para los operadores móviles no preponderantes y que, fundamentalmente, el modelo conceptual y el enfoque general considerado por el Instituto no incorporaba las asimetrías existentes en el mercado móvil, tal y como obliga la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (“LFTyR”) que, lejos de disminuir, estaban y están incrementándose.

Si bien, y como indicamos, desde Telefónica no compartimos el enfoque conceptual adoptado por el Instituto en los modelos de costos de interconexión móviles, y por lo tanto, que sus resultados no reflejan los costos eficientes de los operadores no preponderantes en México y las verdaderas asimetrías existentes en el mercado móvil, celebramos que el Instituto en esta ocasión ha considerado, en parte, algunas de las recomendaciones de la práctica regulatoria internacional en relación a la fijación de tarifas de interconexión, tales como la fijación de un horizonte de aplicación tarifaria suficiente para que los operadores puedan incorporar el ajuste relevante de las tarifas dentro de sus planes de negocio, lo que otorga predictibilidad a la industria y es una de las premisas básicas de la regulación, junto con la de proporcionalidad, esto es, aplicar la medida regulatoria que menor impacto tenga y cumpla con los objetivos buscados.

¹ Telefónica. Septiembre 2020. Respuesta a la Consulta Pública sobre las propuestas de “Modelo de Costos de Interconexión para el periodo 2021-2023 y Modelo de Costos del Servicio Mayorista de Arrendamiento de Enlaces Dedicados”.

Con todo, es fundamental que la política tarifaria de interconexión del Instituto incorpore el mandato de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (“LFTyR”), previsto en el artículo 131 de reflejar las asimetrías naturales existentes en el mercado.

A la luz de los resultados de los modelos de costos de interconexión móviles para el periodo 2021-2023 esto no se estaría cumpliendo, pues a pesar de la reconcentración del mercado móvil a favor del AEP y así, el aumento de las asimetrías existentes en el mercado, la asimetría de tarifas entre los operadores no preponderantes y el AEP se reduce año a año para el periodo indicado.

Desarrollaremos a continuación la postura general de Telefónica respecto a la interconexión y analizaremos y mostraremos nuestra opinión sobre las tarifas aplicadas por el Instituto para el periodo 2021-2023, así como sobre algunos de los parámetros significativos de los modelos de costos, como el Costo de Capital Promedio Ponderado, que ha quedado fijado para el 2021-2023.

2. POSTURA GENERAL DE TELEFÓNICA SOBRE LAS TARIFAS DE INTERCONEXIÓN MÓVIL

Desde Telefónica mantenemos nuestra postura general respecto a la política tarifaria de interconexión en México, postura que hemos mantenido a lo largo de los años, lo que puede comprobarse en nuestras respuestas a las consultas públicas de condiciones mínimas de interconexión presentadas en años previos.

Nuestra postura general puede resumirse en:

El enfoque de costos incrementales puros no refleja adecuadamente las asimetrías naturales realmente existentes en el mercado móvil en México. El artículo 131 de la LFTyR² indica claramente que, mientras exista la preponderancia en México, las tarifas de interconexión deben mostrar las asimetrías existentes en el mercado. Hemos demostrado en las distintas ocasiones cómo los modelos vigentes del Instituto no son herramientas útiles ni válidas para aflorar las asimetrías existentes en el mercado mexicano, al tratarse de un mercado altamente concentrado donde las premisas y enfoque de los modelos de costos no serían válidas. Al contrario, los modelos de costos del Instituto para los operadores móviles (AEP y no preponderantes) tienden a reducir la asimetría de las tarifas al mantenerse o aumentarse la asimetría (preponderancia o concentración) en el mercado, si el resto de los parámetros del modelo se mantienen. Adicionalmente, el enfoque LRIC puro y los modelos que lo sustentan se basan en mercados contestables (disputables o competitivos), esto es, donde existen condiciones de competencia efectiva, algo contradictorio con la situación de preponderancia en México y el establecimiento de modelos de costos distintos y diferenciados para el operador preponderante y otro para el resto de los operadores móviles no preponderantes.

Los modelos de costos del Instituto tienen una elevada sensibilidad a los parámetros de entrada. Muchos de estos parámetros se basan en una elección del Instituto que no responde a la realidad si no que se argumenta que serían los parámetros de un supuesto operador hipotético eficiente. El impacto agregado en el resultado de la tarifa de ciertos parámetros es no lineal, esto es, el impacto en el resultado del conjunto de los parámetros es mayor que el impacto de los parámetros tomados de manera individual. Ello implica grandes variaciones del resultado alterando unos pocos parámetros del modelo y con no grandes diferencias en los valores de dichos parámetros respecto a los valores reales del mercado (y no los hipotéticos). Ello implica una falta de robustez y representatividad de los resultados y una cierta arbitrariedad del Instituto a la hora de fijar la tarifa de interconexión a partir de dichos modelos.

Finalmente, el Instituto podría modular los resultados arrojados por los modelos mediante una política tarifaria en sentido amplio, que generase predictibilidad, y que considerase la situación de concentración del mercado móvil y fijase las tarifas a partir de una política regulatoria que

² Diario Oficial de la Federación. Julio 2014: Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014

equilibrase las condiciones de competencia existentes en este mercado tan concentrado que tiende además a la reconcentración.

Respecto a esto último, al menos el Instituto sí habría considerado a partir de este año 2021 una política tarifaria que genere predictibilidad, mediante el establecimiento de unas tarifas plurianuales para el periodo 2021-2023. Sin embargo, el problema fundamental respecto a la asimetría y las condiciones de competencia existentes, donde la política tarifaria de interconexión podría equilibrar en parte las ventajas competitivas del AEP en el mercado móvil, sigue sin ser modificado y para el periodo 2021-2023 de hecho este problema se acentúa.

3. MERCADO MÓVIL EN MÉXICO y ASIMETRÍA INTERCONEXIÓN

3.1 Situación actual y prospectiva en el mercado móvil en México

El mercado móvil (telefonía y acceso a Internet móvil) no sólo no se ha reducido la dominancia del AEP, sino que se ha reconcentrado.

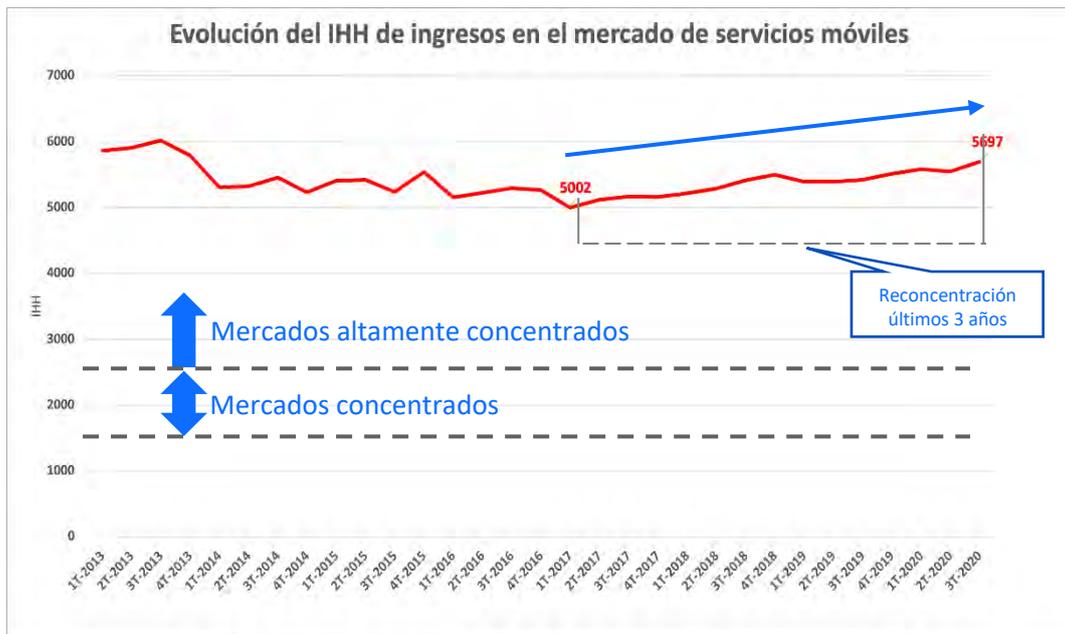


Figura 1. Evolución del índice IHH por ingresos móvil trimestral (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT)

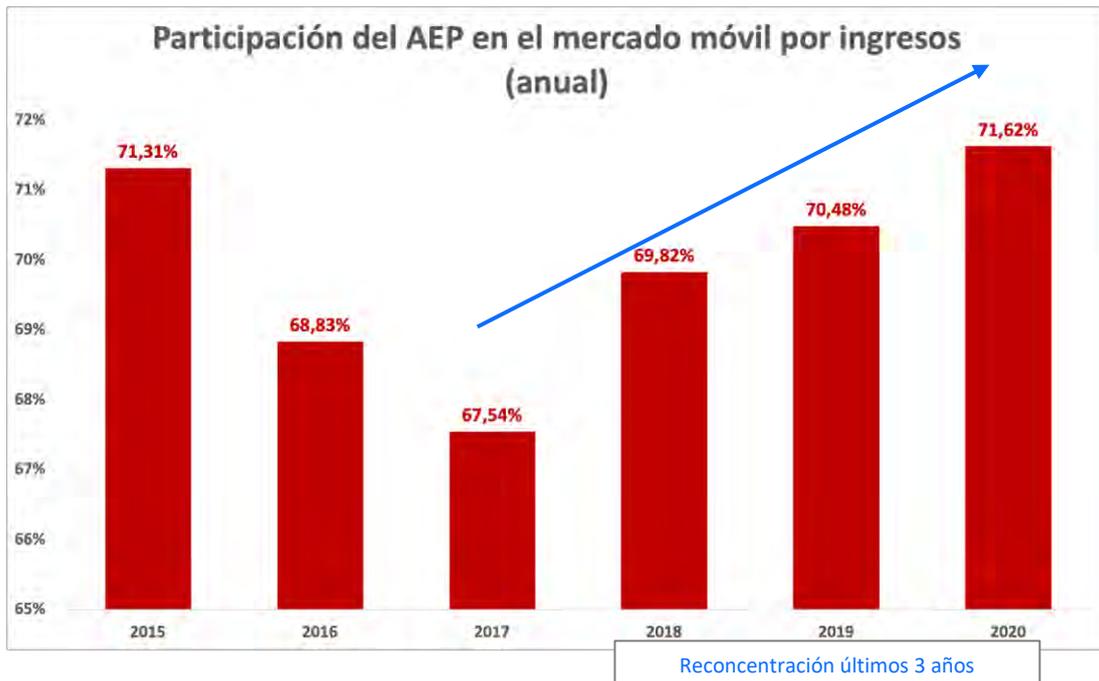


Figura 2. Evolución anual de la participación por ingresos en el mercado móvil del AEP 2015-2020 (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT)

Como hemos reiterado en numerosas ocasiones, el AEP está utilizando su fortaleza tanto en estos mercados móviles como a nivel sectorial para reconcentrarse en los mercados móviles, y lo está haciendo de manera clara y acercándose a los niveles previos a la reforma constitucional, algo que debería desencadenar acciones más contundentes por parte del Instituto para endurecer las obligaciones.

Los competidores del AEP en el mercado móvil invierten más que el AEP tanto en términos absolutos como en términos relativos, pero, pese a ello, no consiguen arrebatar participación del mercado al AEP.

Inversión mercado móvil 2015-2020

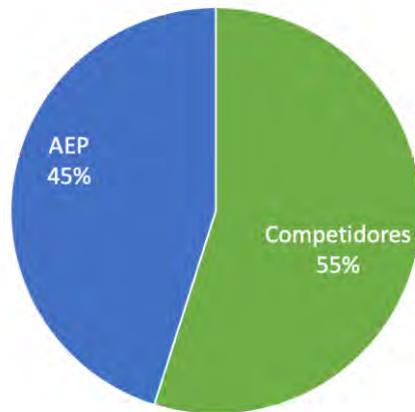


Figura 3. Inversión operadores móviles en el periodo 2015-2020 (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT)

Está bien asentado en la industria que el ratio entre Capex e ingresos de largo plazo se sitúa entorno al 17%³⁴. Mientras que los competidores del AEP en el mercado móvil en México estarían en dicho valor, el AEP quedaría muy alejado del mismo. Por otro lado, las cuentas de resultados de los operadores no preponderantes están fuertemente comprometidas, lo que pone en riesgo su viabilidad en el largo plazo.

³ ETNO. Diciembre 2017. European telecoms: 5G and fibre efforts grow, but the EU investment boom is still to come. <https://etno.eu/news/8-news/397-european-telecoms-5g-and-fibre-efforts-grow-but-the-eu-investment-boom-is-still-to-come.html> "European telcos have enhanced their investment efforts for the past 6 years, with the Capital Expenditure (CapEx)/Revenue ratio reaching **17.7%** in 2016."

⁴ Businesswire. Febrero 2021. Telecommunications Network Operators Market Review. <https://www.businesswire.com/news/home/20200221005137/en/Telecommunications-Network-Operators-Market-Review-Q3-2019---Revenue-CAPEX-and-Headcount-for-131-TNOs---ResearchAndMarkets.com> "the industry's long-term CAPEX to revenue ratio (capital intensity) is in the **16-17% range**, on average (16.5% in 3Q19, annualized)."

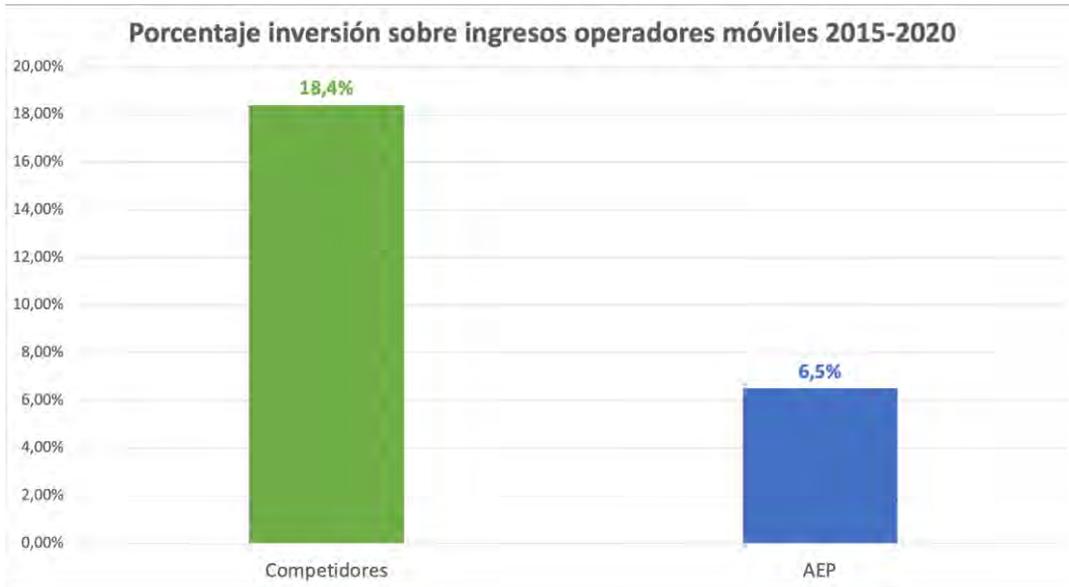


Figura 4. Inversión operadores en relación a sus ingresos en el mercado de servicios móviles en el periodo 2015-2020 (Fuente: Elaboración propia a partir del BIT)

El AEP es el operador en el mercado móvil con mayores márgenes, por encima del 30% sobre sus ingresos de manera sostenida desde 2014 y aumentando notablemente en los últimos años. Por el contrario, los márgenes de los operadores móviles no preponderantes están notablemente por debajo de unos niveles razonables y comprometen la viabilidad en el largo plazo.

Las gráficas a continuación muestran esta situación.



Figura 5. Margen sobre ingresos del AEP (Fuente: Elaboración propia a partir de informes trimestrales de los operadores)

El AEP presenta unos márgenes muy notables que mejoran en los últimos trimestres a unos niveles similares a los que tenía previo a la reforma constitucional, la LFTyR y las medidas asimétricas, mientras que el margen agregado de los operadores móviles no preponderantes es negativo desde el 2016.

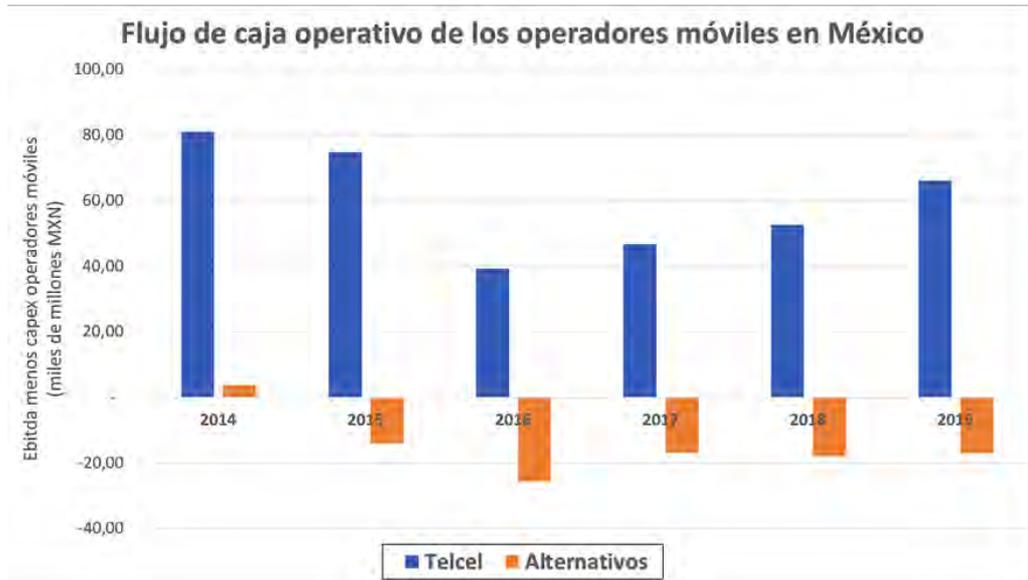


Figura 6. Flujo de caja operativo operadores móviles (Fuente: Elaboración propia a partir de reportes de los operadores)

En el mercado de los servicios móviles, dada su muy alta concentración y fallas competitivas, donde no hay contrapesos efectivos a la dominancia, el AEP invierte menos sin ninguna consecuencia y obtiene elevadas rentabilidades. Su elevada participación y ventaja competitiva le permiten mantenerse o incrementar su participación de mercado con bajas inversiones.

La tendencia actual, si no hay cambios relevantes, es que el AEP en el mercado móvil siga reconcentrándose.

3.2 Asimetría interconexión en el mercado móvil

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

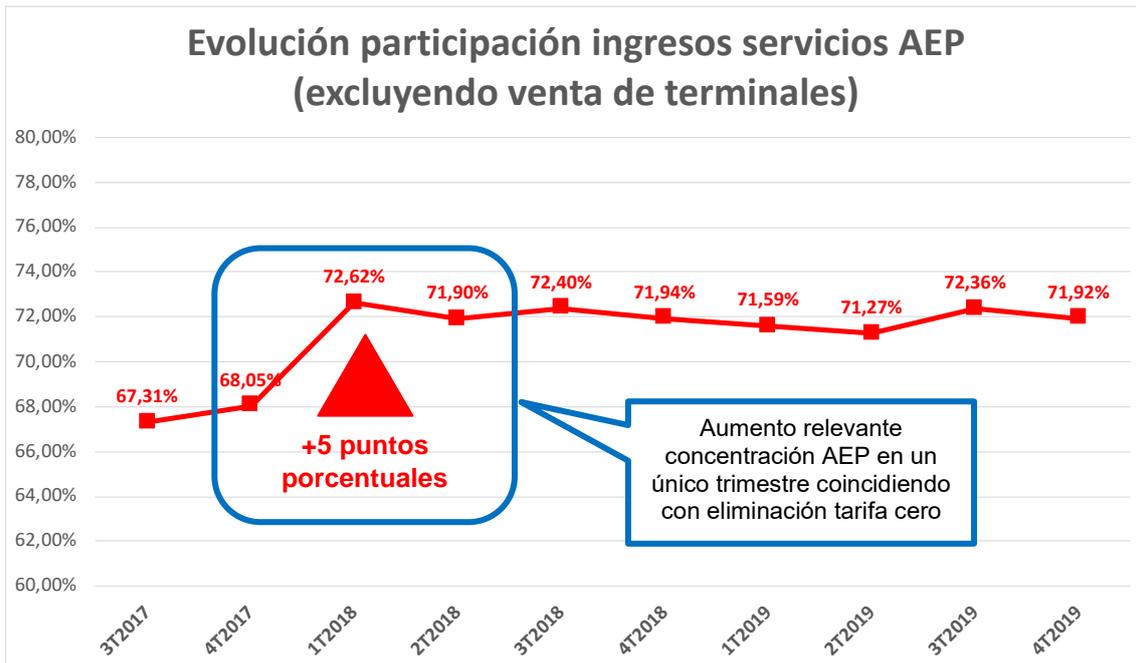


Figura 7. Evolución de los ingresos por servicios (excluye venta de terminales) del AEP e incremento coincidiendo con eliminación “tarifa cero” (Fuente: Elaboración propia a partir de informes trimestrales operadores móviles)

Sin embargo, esta reconcentración del AEP móvil no se ha visto traducido, según marcaría la LFTyR en su artículo 131, en un aumento de la asimetría tarifaria fruto de las mayores asimetrías existentes en el mercado, que le confieren al AEP cada vez mayores economías de escala y eficiencias.

En efecto, la asimetría tarifaria ha ido reduciéndose notablemente en sentido contrario a la reconcentración del mercado móvil y, por lo tanto, a las asimetrías naturales existentes en el mismo, y con las nuevas tarifas plurianuales seguirá reduciéndose dicha asimetría tarifaria hasta el 2023.

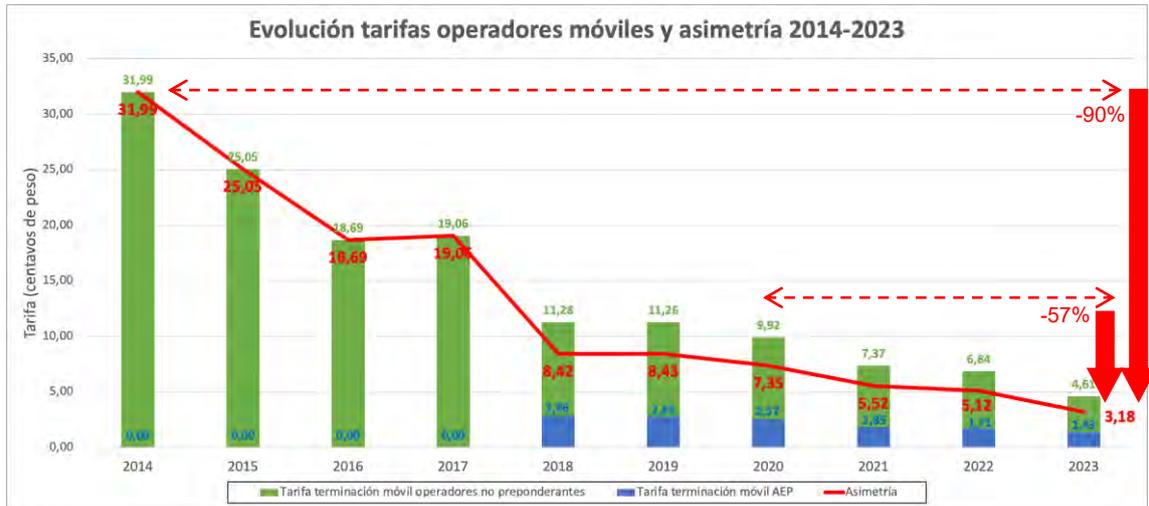


Figura 8. Evolución de las tarifas operadores móviles y nivel de asimetría (Fuente: Elaboración propia a partir de información IFT)

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

Como hemos indicado en anteriores respuestas, se necesitaría una política regulatoria tarifaria que estuviera vinculada a la concentración del mercado móvil y que al menos mantuviera un nivel mínimo de asimetría mientras existiera la preponderancia o la concentración en el mercado móvil. En nuestras respuestas anteriores justificábamos que fuera únicamente el modelo de los operadores móviles no preponderantes la referencia para tanto fijar la tarifa para los operadores no preponderantes, como para determinar la del AEP a partir de un nivel de asimetría dado.

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

Para finalizar este apartado, señalar que las tarifas de terminación móvil en México se situarían entre las más bajas de la región y del mundo en la actualidad.



Figura 9. Benchmark tarifas de terminación móvil 2021 (Fuente: Cullen International)

4. ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES MÍNIMAS DE INTERCONEXIÓN PARA 2021-2023

4.1 Asimetría tarifaria para el periodo 2021-2023

En primer lugar, queremos reconocer que la implementación de unas tarifas plurianuales para el periodo 2021-2023 es un avance positivo en el sentido de conferir predictibilidad a los operadores y que éstos puedan incorporar dichos ajustes en sus planes de negocio con un antelación suficiente y así intentar minimizar el impacto de tan relevante ajuste en las tarifas de interconexión de los operadores móviles no preponderantes.

Sin embargo y como ya hemos adelantado, los problemas principales siguen manteniéndose, con una reducción de las tarifas de los operadores móviles significativa para el periodo 2021-2023 y, especialmente, una reducción significativa de la asimetría tarifaria entre los operadores no preponderantes y el AEP del mercado móvil, que no estaría considerando el mantenimiento de la preponderancia e incluso la reconcentración del AEP en el mercado móvil, por lo que las tarifas no estarían reflejando las asimetrías realmente existentes en dicho mercado, tal y como exige la LFTyR.

Pues, sin conceder que las tarifas de terminación de los operadores móviles no preponderantes puedan bajar en los términos tan acusados como los determinados por el Instituto para el periodo 2021-2023, el Instituto podría haber referenciado las tarifas del AEP a las tarifas de los no preponderantes manteniendo un nivel mínimo de asimetría, como desde Telefónica venimos argumentando y demandando, para equilibrar en parte el grado de concentración y ventajas competitivas del AEP en el mercado móvil.

Sin embargo y en efecto, las tarifas de interconexión móvil y la asimetría entre los operadores no preponderantes y el AEP seguirá la siguiente reducción hasta el 2023:



Figura 10. Evolución de las tarifas operadores móviles y nivel de asimetría 2021-2023 (Fuente: IFT)

Ello supone un nuevo ciclo de ajuste muy relevante en las tarifas de interconexión y especialmente de la asimetría de éstas con las del AEP, y, por lo tanto, en el impacto para los operadores no preponderantes y en el mantenimiento o ampliación de la ventaja competitiva del AEP, que gracias a su escala y al “efecto club”, la reducción de la asimetría irá suponiendo cada vez un mayor beneficio para el AEP en comparación con el resto de operadores móviles (puede verse el efecto que supuso la eliminación de la “tarifa cero” en la Figura 7). De hecho mucho mayor que al anterior periodo de 2018 a 2020, aunque esta reducción de las tarifas y de la asimetría pueda ser anticipada cuantitativamente por los operadores no preponderantes por el establecimiento de un periodo multianual de las tarifas por parte del IFT hasta 2023.

Pues si bien, en términos porcentuales, la reducción de las tarifas de los operadores no preponderantes móviles y las del AEP puedan ser parecidas (ver figura a continuación, y con todo, también en términos porcentuales la reducción de las tarifas para los operadores no preponderantes y la asimetría es mayor que para el AEP), las tarifas del AEP lo hacen sobre una base menor, por lo que su impacto en términos absolutos, que es el que verdaderamente cuenta de cara al balance y saldo monetario de interconexión, lo hace en mucha menor medida, de ahí que la asimetría no deje de reducirse, y considerando igualmente el muy distinto balance de minutos de terminación a favor del AEP, el impacto a favor de éste se va agrandando en perjuicio de los operadores no preponderantes y de la competencia del mercado móvil en su conjunto.



Figura 11. Reducción porcentual tarifas móviles 2020-2023 (Fuente: IFT)

Insistimos en el hecho de que, sin concederlo, aunque las tarifas de terminación de los operadores móviles pudieran experimentar una reducción y ajuste para el periodo 2021-2023, no puede entenderse que en un mercado altamente concentrado y que tiende hacia la reconcentración a favor del AEP, la asimetría no se mantenga (o incluso subiera para compensar las ventajas competitivas del AEP) y experimente una reducción de hecho más significativa que la propia bajada de las tarifas.

Así, aunque ambas tarifas bajen, las de los operadores no preponderantes y las del AEP, las del AEP lo hacen en menor medida tanto en términos absolutos como en términos relativos, por lo que la asimetría tarifaria se reduce notablemente, perjudicando a los operadores no preponderantes en beneficio del AEP, pues mientras que para el AEP la mayor parte de sus llamadas son dentro de su propia red (on-net), y el impacto de la interconexión es muy reducido, para el resto de los operadores móviles la mayor parte de sus llamadas son hacia fuera de su red (off-net), principalmente hacia el AEP, dada la estructura del mercado y el llamado “efecto club”, por el que los clientes del operador dominante efectúan sus llamadas principalmente a otros clientes de la misma red.

Es por ello que dada la estructura actual altamente concentrada del mercado móvil, la interconexión, si no se corrige con unas asimetrías tarifarias que verdaderamente reflejen las asimetrías de mercado existentes, favorece y favorecerá al AEP en perjuicio de los operadores no preponderantes.

De hecho, en esta ocasión, el propio Instituto ha reflejado esta situación en su reciente revisión bienal de las medidas de preponderancia, añadiendo una nueva medida, la Octogésima, para impedir que el AEP pueda establecer a sus usuarios condiciones económicas distintas cuando ofrece los servicios de telecomunicaciones originados en su red frente a cuando se originan o terminan en la red de otros. Es decir, impedir la diferenciación “on-net / off-net”.

En efecto, indica la medida (REFERENCIA):

“OCTOGÉSIMA.- El Agente Económico Preponderante, respecto de los servicios de telecomunicaciones que se originan o terminan dentro de su red, no podrá ofrecer ni establecer a sus usuarios condiciones comerciales, de calidad y precio, diferentes a aquellos que se originen en la red de un tercero y terminen en su red, o se originen en su red y terminen en la red de otro concesionario.”

Y lo justifica el Instituto precisamente por el “efecto club” y las ventajas competitivas que ello supone para el AEP:

“En este sentido, se reconoció que las empresas entrantes o con baja participación de mercado tienen dificultades para competir debido a que, aún cuando exista un patrón de equilibrio en las llamadas, la probabilidad de que una llamada sea originada y terminada en la misma red, incrementa en tanto mayor es la participación de mercado de la empresa, lo cual genera situaciones en las cuales los suscriptores de empresas pequeñas son más susceptibles de pagar tarifas más altas.

[...]

Por lo tanto, una situación en la cual el AEPT pudiera diferenciar entre condiciones de servicio off-net y on-net, implicaría que el 63% de los suscriptores del servicio de telefonía móvil en México se viera inclinado a realizar preferentemente llamadas que terminen en la red del AEPT, restringiendo sus llamadas al resto de CS y OMV; además, de 2017 a 2019, el tráfico on-net en la red del AEPT se ha mantenido en valores entre el 89% y 86%.

[...]

... sin embargo, la propia afirmación del AEPT implica que también puede imponerse en mercados concentrados y poco competitivos, como lo es el mercado mexicano.

[...]

Este valor al no ser realmente significativo permite tener tarifas orientadas a costo de originación y transporte de la red del preponderante en su límite inferior e incluso le permite una ganancia extraordinaria en el mercado final, obtenida por el diferencial entre sus costos medios y los de sus competidores, dada la escala de su operación.

[...]

En contraste, permitir la diferenciación de tarifas aumentaría el riesgo de que los competidores del AEPT fueran quienes no pudieran replicar sus tarifas de voz si tienen una mayor proporción de tráfico off-net, que es el caso pues en promedio, de 2017 a 2019, aproximadamente el 68% y el 75% del tráfico de ATT y Telefónica, respectivamente, fue off-net.

[...]

En este sentido, los costos medios y marginales de los competidores del AEPT tenderán a ser mayores y el AEPT tendrá un rango de acción en la fijación de precios que le

permitirá competir con sus rivales.” (énfasis añadido y selección de párrafos desde página 479 a página 486 del documento Resolución P/IFT/021220/488⁵)

Resumimos los puntos más relevantes de lo que señala el Instituto:

- Se reconoce que los costos del AEP son inferiores a los de los competidores y eso le permite ganancias extraordinarias, por su tamaño y economías de escala.
- Se reconoce que el mercado móvil en México está concentrado y es poco competitivo.
- Se justifica la existencia del efecto club y se constata que en México es especialmente notable, con una diferencia mayúscula entre el AEP, donde casi el 90% de sus llamadas son on-net y sólo el 10% son off-net, las que tienen impacto en la interconexión, frente a los competidores, con un promedio de menos del 30% del tráfico on-net y más de un 70% del tráfico off-net (por lo que la interconexión para estos últimos tiene mucho mayor peso y los pone en desventaja competitiva frente al AEP).
- Se indica por ello mismo que las empresas de menor escala tienen dificultades para competir.
- Por todo ello se justifica la incorporación de la medida de prohibición de diferenciación on-net y off-net (medida Octogésima) para el AEPT, que tiene un alcance en el nivel minorista de fijación de precios para los usuarios.

Desde Telefónica compartimos plenamente la incorporación de la medida Octogésima. Es algo que desde Telefónica y otros operadores se venía solicitando y celebramos que quede incorporado como una medida asimétrica, lo que asegurará su permanencia.

Pero no podemos entender que del análisis correctamente realizado por el Instituto sólo concluya con una medida del ámbito minorista, que es adecuada, pero no llegue a la conclusión de que, con ese mismo análisis, es necesario también una corrección en el ámbito mayorista, esto es, en las condiciones de interconexión y la asimetría tarifaria. El propio Instituto está reconociendo las ventajas competitivas del AEP y sus mayores economías de escala y menores costos unitarios, y las dificultades de los operadores no preponderantes para competir por sus mayores costos, y que el mercado móvil mexicano es poco competitivo y concentrado, esto es, existencia de una asimetría natural en el mercado. Resulta por lo tanto sorprendente que con ello no deduzca y concluya que la asimetría tarifaria no debería reducirse, pues las condiciones competitivas no están mejorando, sino más bien mantenerse el nivel de asimetría o incluso aumentarse. El Instituto no estaría deduciendo las consecuencias lógicas para las tarifas de interconexión móviles a partir de su propio análisis.

Y de hecho y a mayor énfasis, el Instituto ya ha señalado en el pasado que la política tarifaria de interconexión es una herramienta para corregir las fallas competitivas en el mercado.

⁵ 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

En efecto, como ya hemos señalado en otras ocasiones, el Instituto tiene la potestad para establecer una política regulatoria que considere las asimetrías realmente existentes en este mercado móvil. La política tarifaria de interconexión es un instrumento regulatorio que puede permitir equilibrar en parte la situación de reconcentración a favor del AEP, como el propio Instituto ha reconocido en el pasado, por ejemplo en el “ACUERDO mediante el cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones establece las condiciones técnicas mínimas para la interconexión entre concesionarios que operen redes públicas de telecomunicaciones y determina las tarifas de interconexión resultado de la metodología para el cálculo de costos de interconexión que estarán vigentes del 1 de enero al 31 de diciembre de 2018. Página 12”:

“De esta forma, la regulación de tarifas de interconexión con base en costos es un mecanismo de política regulatoria que tiene como finalidad equilibrar las fuerzas de competencia de las empresas rivales en el sector telecomunicaciones, es decir, aminorar las desventajas derivadas del tamaño de red y que permita a las empresas de menor tamaño contar con planes tarifarios que las posicionen de una manera competitiva en la provisión de servicios” (énfasis añadido)

El Instituto, a partir de su propio análisis en la revisión bienal de las medidas de preponderancia 2020 respecto al desbalance de tráfico y efecto club del mercado móvil en México, junto con la potestad que tiene para establecer una política tarifaria que compense las ventajas competitivas del AEP, junto con el artículo 131 de la LFTyR que establece que se determine una asimetría tarifaria a partir de las asimetrías existentes en el mercado, dado la situación del mercado actual y su situación prospectiva, que hace que dicha asimetría existente en el mercado permanezca e incluso aumente año a año, debería haber mantenido la asimetría entre las tarifas entre los operadores móviles no preponderantes y el AEP, y no reducido, como así ha ocurrido.

Como hemos reiterado en todas las ocasiones anteriores, los modelos de costos en los que se basa el Instituto para establecer las tarifas para los no preponderantes y para el AEP, bajo el enfoque de costos incrementales puros y operadores hipotéticos, han sido definidos y desarrollados para mercados disputables (competitivos o tendentes a ello), donde sus resultados podrían ser válidos, pero en México no se dan las condiciones para que dichos modelos bajo ese enfoque puedan dar unos resultados consistentes y que reflejen la verdadera asimetría existente. Esto es, que la asimetría existente en el mercado (“asimetría de mercado”) que conduce a que el AEP tenga unos menores costos unitarios y ventajas competitivas, se refleje en una asimetría adecuada en las tarifas de interconexión (“asimetría de tarifas”) que esté en relación con la asimetría existente en el mercado. Es inconsistente utilizar el enfoque desarrollado para mercados disputables y, al mismo tiempo, desarrollar dos modelos de costos que tratan de modelar un operador altamente concentrado y un operador alternativo. Con dichos modelos, nunca se podrán reflejar las verdaderas asimetrías existentes y utilizar la orientación a costos para compensar y equilibrar las ventajas competitivas del AEP. Es decir, dichos modelos de costos nunca traducirán convenientemente la “asimetría de mercado” en una “asimetría de tarifas”.

Respecto al nuevo modelo 2021-2023 para los operadores no preponderantes y para el AEP, ya dimos nuestra opinión en la Consulta Pública sobre las propuestas de “Modelo de Costos de

Interconexión para el periodo 2021-2023”⁶ y en la consulta pública del “Anteproyecto de Condiciones técnicas mínimas para la interconexión entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones y las tarifas que resulten de las metodologías de costos que estarán vigentes para el año 2021”⁷. Remitimos a dichos documentos para nuestra crítica al modelo y enfoque, pero como ya indicamos, el nuevo modelo en esencia presentaría los mismos problemas conceptuales que lo hacen inadecuado para representar la alta concentración del mercado móvil en México así como la realidad de los operadores móviles del mercado mexicano.

Como hemos indicado en otras ocasiones, la manera más efectiva para reflejar las asimetrías verdaderamente existentes en el mercado móvil habría sido vincular la tarifa del AEP móvil a la tarifa de los operadores móviles no preponderantes mediante un nivel de asimetría fijado mientras exista la alta concentración en el mercado móvil.

Por otro lado, y en contraste con la reducción de las tarifas y asimetría en el mercado móvil, sorprende que las tarifas de terminación para los operadores fijos apenas hayan experimentado una reducción en el periodo 2021-2023 (únicamente bajan ligeramente en el 2021 respecto al 2020 y luego incluso experimentan una leve subida durante el periodo 2021-2023), tanto para el AEP como para los operadores no preponderantes fijos. Resulta difícil que las mayores economías de escala y alcance de los operadores fijos, que se irán acrecentando en el periodo 2021-2023, no sean reflejadas por los modelos de costos y sus resultados. No parece razonable que la evolución tecnológica en las redes y equipos de los operadores (recordamos que la red de acceso no se modela) y el aumento indudable de la demanda de los distintos servicios, no supongan una mejora de los costos unitarios en todo el periodo de validez del modelo.

En efecto, los resultados de los modelos de costos para los operadores fijos se muestran a continuación.

6 Telefónica. Septiembre 2020. Respuesta a la Consulta Pública sobre las propuestas de “Modelo de Costos de Interconexión para el periodo 2021-2023 y Modelo de Costos del Servicio Mayorista de Arrendamiento de Enlaces Dedicados”. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/respuestatef-cpmodelo2021-2023.pdf>

7 Telefónica. Octubre 2020. Respuesta a la Consulta Pública Anteproyecto de Condiciones técnicas mínimas para la interconexión entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones y las tarifas que resulten de las metodologías de costos que estarán vigentes para el año 2021. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/ctmtelefonica2021.pdf>

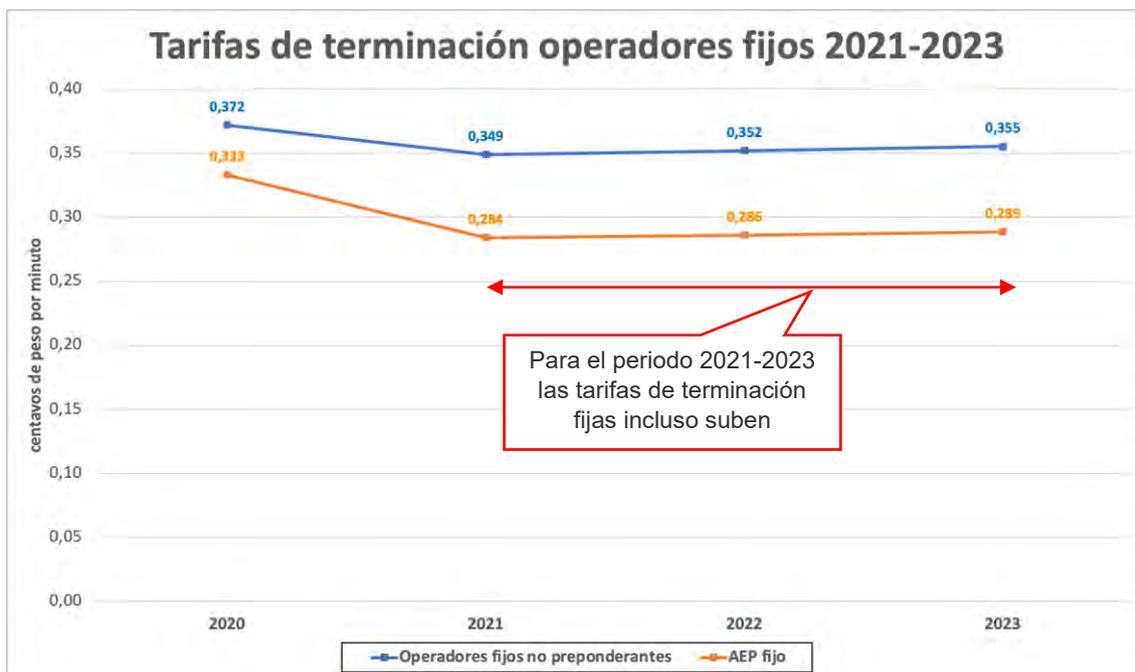


Figura 12. Tarifas de terminación fijas 2020-2023 (Fuente: IFT)

Podemos entender que haya un menor nivel de asimetría entre el AEP y el resto de los operadores, pues el mercado de los servicios fijos está menos concentrado que el de los servicios móviles, pero no puede entenderse que no se observen mayores eficiencias a lo largo del periodo y, por lo tanto, menores costos unitarios.

En este punto y como hemos hecho en otras ocasiones, queremos rebatir la supuesta “asimetría” entre las tarifas de terminación móviles y las de terminación fijas que desde algún agente económico se ha tratado de argumentar.

Se ha sostenido la existencia de una “asimetría” de tarifas de terminación entre fijos y móviles, intentando equiparar la asimetría tarifaria de terminación que existe dentro del mercado móvil por la existencia de la preponderancia con una asimetría entre los operadores fijos y los operadores móviles. Este enfoque es incorrecto. Tal asimetría no existe y las comparaciones no son pertinentes.

Como el Instituto conoce, la diferencia de tarifas de terminación entre los operadores móviles y los operadores fijos es consecuencia de que la parte de red de acceso fija no está incluida en el cargo de terminación en las redes fijas, pues el costo del acceso es un cargo que los operadores fijos repercuten a sus clientes finales en concepto de cargo de línea, por lo que estos operadores están recuperando la totalidad de los costos de su red de acceso a través de estos cargos minoristas. Por lo que realmente no es pertinente hablar de asimetría entre operadores fijos y operadores móviles, pues se estarían comparando conceptos no homogéneos. Si se pretende reducir esta diferencia entre las tarifas fijas y móviles buscando “equilibrar” las tarifas, se estaría cometiendo un error de base. Las solicitudes para intentar reducir esa “asimetría” son interesadas y obvian el hecho de que los operadores fijos ya estarían recuperando la totalidad del costo de su red de acceso por otra vía.

Adicionalmente, en algún caso se ha intentado comparar las tarifas de móviles y fijos en términos relativos, al igual que también se ha intentado comparar las tarifas móviles entre los no preponderantes y el AEP también en términos relativos.

Dicha comparación relativa, esto es, por ejemplo, que la tarifa de terminación móvil para los no preponderantes en 2020 era 4 veces mayor que la del AEP, o que las tarifas móviles de los no preponderantes son N veces superiores a las de terminación fijas (algo que como decimos, en general, tanto en términos absolutos como en términos relativos carece de sentido comparar, pues en un caso corresponden a la totalidad de la red y en el otro no, además de que se trata de redes y tecnologías distintas), es conceptualmente erróneo, dejando al margen si las tarifas están bien establecidas o no en cada caso.

En efecto, dado el muy bajo nivel de las tarifas de terminación móvil en México (de las más bajas del mundo, como se ha mostrado anteriormente, ver Figura 9), cualquier ajuste, por pequeño que sea, podrá resultar en que las diferencias relativas se incrementen, sin que ello realmente tenga un impacto si quiera significativo en los balances de interconexión. Por ejemplo, cabe preguntarse, si cuando la tarifa cero estaba en vigor, tanto para las tarifas móviles como para las tarifas fijas, siendo entonces la diferencia relativa igual a infinito entre los operadores no preponderantes de cada mercado y el AEP, ello tenía algún valor informativo sobre el impacto de dicha tarifa cero en la interconexión. De hecho y para el mercado móvil, como hemos mostrado con anterioridad, la eliminación de la tarifa cero (y el paso por lo tanto de una diferencia relativa de infinito a una diferencia x4), supuso, o existió una correlación, entre dicho hecho y un aumento de la reconcentración a favor del AEP en un lapso estrecho de tiempo. Es decir, un empeoramiento competitivo con la reducción de la asimetría.

De manera análoga, que se argumente que hay una diferencia relativa relevante entre las tarifas móviles y las tarifas fijas no tiene ningún valor informativo y trataría de confundir con la realidad tarifaria y de los costos representados en uno y otro caso. Primero porque se está intentando comparar valores que no son comparables, ni por el tipo de red ni tecnología, pero sobre todo, porque la tarifa de los operadores fijos, como hemos señalado, está omitiendo la parte más relevante del costo de una red fija, que, como es bien sabido, puede representar más del 80% del costo total de la red fija, por lo que su no inclusión evidentemente resultará en unos costos unitarios del servicio fijo muy reducidos. Y segundo y como hemos señalado, porque las diferencias relativas, con los niveles tan bajos de tarifas unitarias en uno y otro caso, no tienen ningún valor informativo ni representatividad. Por utilizar un ejemplo análogo, cuando la tarifa de terminación fija del AEP fijo era cero y la de los operadores móviles era de 19 centavos de peso por minuto, la diferencia relativa de nuevo era infinito, pero ¿qué valor informativo aporta esa diferencia relativa? ¿Aporta algo decir que ahora es de 20 veces? También era una diferencia relativa de infinito entre el resto de operadores fijos y el AEP fijo, partiendo de unas tarifas distintas a las de los móviles. ¿Cómo se traducen estas diferencias relativas en el balance de interconexión entre unos y otros operadores? Evidentemente, la respuesta es que no tienen ningún valor informativo la diferencia relativa entre tarifas. Lo relevante son los valores absolutos, no relativos, que para cada tipo de red serán los que corresponda a la parte de la red modelada, sin conceder que los modelos de costos del Instituto sean adecuados, especialmente para el mercado móvil.

4.2 Parámetros del modelo 2021-2023 y enfoque plurianual

Como hemos adelantado, en líneas generales, compartimos el enfoque plurianual para la determinación de las tarifas para el 2021 al 2023 que ha establecido el Instituto para dicho periodo. Ello logra conferir una predictibilidad a un ajuste tan relevante de las tarifas y al menos los operadores podremos anticipar dicho impacto e intentar amortiguarlo en la medida de lo posible adaptando nuestros planes de negocio.

Esta determinación plurianual lógicamente se basa en que los parámetros principales establecidos en los modelos de costos del Instituto no sufren variaciones relevantes en el año en curso en comparación con los valores previstos en el modelo para cada año.

Desde Telefónica aceptamos que para ello el modelo deje fijados los valores de demanda previstos y la inflación prevista, mientras que dichas variaciones frente a la realidad no sean significativas, como efectivamente sería así para ambos parámetros para este año 2021. Además, coincidimos con el Instituto en que los operadores planifican el crecimiento de su red con base a pronósticos de medio y largo plazo, por lo que sería adecuado mantener una previsión de demanda de cara al dimensionado y costeo de la red para el periodo 2021-2023.

Igualmente, y como también indica el Instituto, el Costo de Capital Promedio Ponderado ("CCPP") también es considerado para inversiones de medio y largo plazo con la mejor información disponible en el momento. Pero en este punto discrepamos con el Instituto en que el CCPP establecido por el Instituto en noviembre de 2020 estuviera bien determinado con la mejor información disponible.

No repetiremos aquí nuestro análisis respecto al CCPP 2021, pues puede consultarse en detalle en nuestra respuesta a la consulta pública 2020⁸ pero sí queremos manifestar lo siguiente respecto a la extensión del CCPP calculado por el Instituto en 2020 a todo el periodo 2021-2023:

- Conceptualmente, estamos de acuerdo en establecer un CCPP de largo plazo basado en la mejor información disponible que genere predictibilidad y basado en las mejores prácticas internacionales.
- Por ello mismo, este cálculo del CCPP en 2020 para el periodo 2021-2023 tenía que haber sido calculado teniendo un enfoque de medio y largo plazo, y no basado en el procedimiento habitual del Instituto para un cálculo año a año, que en todo caso, como hemos indicado en numerosas ocasiones, presentaba una muy alta volatilidad y tanto el

⁸ Telefónica. Octubre 2020. Respuesta a la Consulta Pública Anteproyecto de Condiciones técnicas mínimas para la interconexión entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones y las tarifas que resulten de las metodologías de costos que estarán vigentes para el año 2021. Páginas 27 a 53.
<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/ctmtelefonica2021.pdf>

procedimiento como los cálculos eran más que dudosos y no replicables de manera independiente.

- Por ello y como manifestamos en nuestra respuesta anterior⁹, la elección de las empresas comparables (que cambia sin explicación año a año) y parámetros como la beta y el apalancamiento, deberían haber sido calculados con una perspectiva plurianual, tomando para ello unos valores promedio con una ventana móvil de 3 o 5 años, como se hace en la práctica internacional, para precisamente evitar la volatilidad que se genera al tomar valores puntuales, lo que impediría su proyección hacia un periodo de medio o largo plazo.
- Dicho esto, además, en el caso del procedimiento y fuentes del Instituto, nunca ha sido posible reproducir sus resultados y éstos han estado especialmente desviados de otras fuentes igualmente solventes a las utilizadas por el Instituto. De hecho, las propias fuentes que utiliza el Instituto, como el Profesor Damodaran, presentan unos valores para algunos de los parámetros, como la beta, especialmente alejadas de las que determina el Instituto. Los valores de apalancamiento y beta de la selección de empresas comparables por parte del Instituto tampoco suele poder ser reproducida utilizando las mismas referencias indicadas por el Instituto y difieren notablemente de los valores que desde Telefónica y otros operadores conocemos internamente respecto a nuestros propios valores como grupo.
- No se tiene en cuenta que el 2020 es un año atípico en los mercados de capitales y en los propios indicadores macroeconómicos, consecuencia de la pandemia de Covid-19, como el de tasa libre de riesgo, la prima asociada al país, etc. Como mostramos en nuestra respuesta anterior¹⁰, de hecho se evidencia que el CCPP del sector de las telecomunicaciones estaría fuertemente afectado y en sentido contrario al determinado por el Instituto, esto es, con mayores costos de capital fruto de la incertidumbre macroeconómica.

El efecto de todo ello sería el de que, a pesar del logro que supone fijar un CCPP de largo plazo en términos de predictibilidad, queda fijado un CCPP basado en unos valores altamente volátiles del año 2020, año de inicio de la pandemia de Covid-19, para un periodo de tres años, que quedaría lejos de la realidad de los Costos de Capital de los operadores móviles en la región y a nivel internacional, lo que supondrá un no reconocimiento y por lo tanto un *gap* de los costos de capital asociados a las inversiones realizadas que se acumularán durante al menos tres años.

El Instituto en 2020, una vez decidiendo que establecería unas tarifas plurianuales, debió reconsiderar su procedimiento de determinación del CCPP habitual y llevar a cabo un estudio riguroso que amortiguara la volatilidad de ciertos parámetros (según marca la práctica internacional, por ejemplo la Comisión Europea¹¹) y tuviera un enfoque de medio y largo plazo

⁹ Ibíd.

¹⁰ Ibíd.

¹¹ Comisión Europea. Noviembre 2019. Commission Notice on the calculation of the cost of capital for legacy infrastructure in the context of the Commission's review of national notifications in the EU electronic communications sector. "Para

y no tomando ciertos valores de dudosa fiabilidad que en todo caso reflejarían una situación instantánea en un momento de alta volatilidad, como fue el 2020.

garantizar la consistencia en la estimación de los parámetros del WACC, la Comisión considera apropiado utilizar el mismo período de promedio para todos los parámetros. Períodos de promediado más largos es posible que promuevan una mayor predictibilidad y estabilidad en el valor de los parámetros, aunque a costa de una menor eficiencia estática. Un período de promedio de 5 años, que es el más comúnmente utilizado por los reguladores, logrará el equilibrio adecuado entre predictibilidad y eficiencia." (traducción del inglés y énfasis añadido)

5. SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES

En este apartado, desde un enfoque constructivo, y una vez llevado a cabo nuestro análisis en los capítulos anteriores, señalaremos nuestras sugerencias y recomendaciones respecto a la interconexión para 2022 y, en general, para el periodo 2021-2023.

Creemos que la fijación de unas tarifas plurianuales conocidas a priori para el periodo 2021-2023 es una medida adecuada por parte del Instituto aunque consideramos que han sufrido un ajuste relevante, especialmente una reducción en la asimetría de las tarifas entre los operadores móviles no preponderantes y el AEP. Al menos dicha determinación plurianual otorga predictibilidad y permite a los operadores anticipar este gran impacto en su cuenta de sus resultados e intentar tomar medidas para mitigarlo.

Sin embargo, y como hemos mostrado, el propio Instituto en su análisis de la revisión bienal de las medidas de preponderancia 2020¹² sería consciente tanto de la elevada concentración y falta de competencia en el mercado móvil en México como de que existe un diferencial relevante en los costos unitarios en la terminación de llamadas de los operadores como en el tráfico de salida (off-net) de los operadores no preponderantes frente al AEP, lo que tiene un gran impacto para éstos y les sitúa en una desventaja frente al AEP. Adicionalmente, el Instituto conoce que la política tarifaria de interconexión es una herramienta para tratar de equilibrar la situación de falta de competencia existente en México que, lejos de mejorar, está llevando a unos niveles de concentración próximos a los que existían antes de la Reforma Constitucional.

Lejos de mantenerse un mínimo nivel de asimetría tarifaria entre los operadores móviles no preponderantes y el AEP, como sería pertinente dada la falta de mejora competitiva, la reconcentración a favor del AEP y la existencia de una “asimetría de mercado”, la asimetría tarifaria se está reduciendo de manera notable, a unos niveles que quedarían lejos de compensar las ventajas competitivas del AEP.

Sobre los modelos de costos de interconexión ya hemos vertido nuestra opinión. Puede consultarse en detalle en nuestras pasadas respuestas, por ejemplo la que enviamos al Instituto sobre los nuevos modelos 2021-2023¹³. Querriamos simplemente enfatizar que dichos modelos y su parametrización obtienen unos costos unitarios para los operadores móviles no preponderantes excesivamente bajos, incluso si aceptáramos el enfoque de costos incrementales puros. La elección por parte del Instituto de un operador hipotético no

¹² 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

¹³ Telefónica. Septiembre 2020. Respuesta a la Consulta Pública sobre las propuestas de “Modelo de Costos de Interconexión para el periodo 2021-2023 y Modelo de Costos del Servicio Mayorista de Arrendamiento de Enlaces Dedicados”. <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/respuetatef-cpmodelo2021-2023.pdf>

preponderante en el mercado, desde el momento presente e incluso desde el pasado no reflejaría la obligación del Instituto de considerar la realidad de los operadores del mercado.¹⁴

Pero aparte de nuestra crítica sobre aspectos concretos de los modelos o de los operadores hipotéticos modelados, que están lejos de aproximarse a la realidad del mercado en México, queremos remarcar que exclusivamente con dichos modelos de costos y su enfoque general, no se podrán aflorar las verdaderas asimetrías existentes en el mercado. La aproximación de costos incrementales puros impide, a partir únicamente de los modelos, aflorar las asimetrías existentes y que éstas se están incrementando dada la reconcentración del mercado móvil a favor del AEP. Dichos modelos tienen como premisas para su validez mercados disputables (competitivos), lo que no se da en México. De hecho, de manera natural, como hemos demostrado en ocasiones anteriores, el resultado de las tarifas de dichos modelos iría en sentido contrario a la reconcentración del mercado.

El Instituto puede apoyarse en los modelos de costos pero tiene la potestad de aplicar posteriormente los ajustes que crea convenientes para adecuar las tarifas y especialmente la asimetría entre ellas a la situación competitiva actual y prospectiva. Como ya hemos indicado en esta y otras respuestas, los modelos de costos son herramientas para la toma de decisiones, pero es el Instituto quien puede decidir la mejor manera de utilizarlos y establecer la regulación tarifaria.

En este sentido, mantenemos nuestra posición de que la asimetría de tarifas entre operadores móviles no preponderantes y el AEP venga determinada a priori mientras se mantiene la preponderancia o la alta concentración en el mercado móvil.

Lógicamente, a día de hoy, entraríamos en aparente contradicción mostrándonos conformes con una fijación de tarifas plurianual, tal y como hemos defendido en el pasado, lo que otorga predictibilidad al conjunto del sector, con una solicitud de ajustar convenientemente las tarifas para el año 2022 para que reflejen las verdaderas asimetrías existentes en el mercado móvil y

14 IFT septiembre 2020. ANTEPROYECTO DE LAS CONDICIONES TÉCNICAS MÍNIMAS PARA LA INTERCONEXIÓN ENTRE CONCESIONARIOS QUE OPEREN REDES PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES Y LAS TARIFAS DE INTERCONEXIÓN QUE RESULTEN DE LAS METODOLOGÍAS PARA EL CÁLCULO DE COSTOS QUE ESTARÁN VIGENTES DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2021. <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/anteproyecto-de-condiciones-tecnicas-minimas-para-la-interconexion-entre-concesionarios-de-redes>
*“De esta forma, el Instituto considera que, entre las distintas opciones para la determinación de un concesionario representativo, la elección de un **operador hipotético existente** permite determinar costos de interconexión compatibles y representativos en el mercado mexicano.*
Esta opción permite determinar un costo que tiene en cuenta las características técnicas y económicas reales de las redes de los principales operadores fijos y móviles del mercado mexicano. Esto se consigue mediante un proceso de calibración con los datos proporcionados por los propios concesionarios.
*Es importante señalar que la calibración consiste en un procedimiento estándar en la construcción de modelos, donde se verifica que los datos estimados por el modelo se ajusten razonablemente a la información disponible. **En el caso del modelo de costos, se verifica que el número de componentes de red que arroja el modelo sean consistentes con la infraestructura instalada.** Esta información es reportada por los concesionarios en cumplimiento de las obligaciones establecidas en sus Títulos de Concesión o en distintas disposiciones normativas.*
*En ese orden de ideas el Instituto considera que la elección de un operador hipotético existente permite la determinación de un concesionario representativo que utilice tecnología eficiente disponible, la determinación de costos de acuerdo a las condiciones de mercados competitivos y la calibración de los resultados con información de los **operadores actuales.**”*
(énfasis añadido)

que tengan en cuenta el ajuste de otros parámetros, a nuestro juicio incorrectamente determinados, como por ejemplo el CCPP.

Es por lo que, en sentido constructivo, solicitamos al Instituto que considere para la próxima revisión en 2023 la necesidad de aumentar la asimetría en las tarifas móviles para intentar equilibrar, aunque sea en parte, las ventajas competitivas del AEP y la asimetría de mercado existente, que no deja de crecer. Si los modelos de costos no lo permitieran, dado el enfoque de costos incrementales puros, el Instituto tiene la potestad de llevar a cabo los ajustes necesarios, con una política tarifaria que equilibre dichas ventajas del AEP y así cumplir con el mandato de la LFTyR de reflejar las asimetrías existentes en el mercado (que los modelos de costos con su enfoque actual no pueden conseguir). La reconcentración en el mercado móvil a favor del AEP así como el desbalance en el tráfico off-net (efecto club) de los operadores móviles no preponderantes a favor del AEP, pone a éstos operadores en desventaja en la interconexión. Dicha desventaja no sólo no es equilibrada en el periodo 2021-2023 sino que es exacerbada por la reducción de la asimetría de tarifas establecidas en dicho periodo.

Respecto al CCPP, hemos mostrado cómo lleva siendo infra-estimado de manera notable en los últimos años (por ejemplo en nuestra respuesta del año pasado¹⁵), especialmente los dos últimos ejercicios 2020 y 2021, valor este último que también se extiende a 2022. El Instituto debe revisar su procedimiento de cálculo, hacerlo transparente, y tomar en consideración unos valores razonables y en sintonía con los valores del sector y del mercado en México y a nivel internacional. Para la próxima revisión, solicitamos que tome en cuenta todo el periodo anterior 2021-2023 como ventana de referencia para los principales parámetros, como por ejemplo la beta y los valores de apalancamiento, con el objetivo de eliminar la volatilidad y obtener unos valores estables y robustos conforme a las mejores prácticas.

Por lo tanto solicitamos al Instituto que reconsidere su política tarifaria de interconexión, especialmente en el caso móvil, de cara al próximo periodo de análisis que llevará a cabo en 2023.

15 Telefónica. Octubre 2020. Respuesta a la Consulta Pública Anteproyecto de Condiciones técnicas mínimas para la interconexión entre concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones y las tarifas que resulten de las metodologías de costos que estarán vigentes para el año 2021. Páginas 27 a 53.
<http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/ctmtelefonica2021.pdf>



www.telefonica.com