



DIRECCIÓN GENERAL DE COMPARTICIÓN DE INFRAESTRUCTURA
 UNIDAD DE POLÍTICA REGULATORIA
 INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES
 Insurgentes Sur No. 1143
 Col. Noche Buena; Del. Benito Juárez
 C.P. 03720, Ciudad de México



OFICINA DE PARTES
RECIBIDO

00002334

2018 NOV 22 AM 10 44



164
CO

053984

Ciudad de México a 22 de noviembre de 2018.

Asunto: *Opinión a consulta pública del Anteproyecto de lineamientos para el despliegue, acceso y uso compartido de infraestructura de telecomunicaciones y radiodifusión.*

Antonio Díaz Hernández, en mi carácter de representante legal de AT&T Comunicaciones Digitales, S. de R.L. de C.V., Grupo AT&T Celular, S. de R.L. de C.V., AT&T Norte, S. de R.L. de C.V., AT&T Comercialización Móvil, S. de R.L. de C.V. y AT&T Desarrollo en Comunicaciones de México, S. de R.L. de C.V. (en lo sucesivo, y conjuntamente, "AT&T"), personalidad que acredito con la copia de las escrituras que se encuentran en el disco compacto que se anexa al presente escrito y que previamente se ha acreditado ante ese H. Instituto Federal de Telecomunicaciones (en adelante "Instituto" o "IFT"); señalando como domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones y en relación al presente el ubicado en Río Lerma 232, Piso 20, Colonia Cuauhtémoc, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06500, Ciudad de México, autorizando para tales efectos, a los señores Mauro Francisco Castillo Collado, Antonio Díaz Hernández, José Manuel Tolentino Medrano, Francisco Villafuerte Iturbide, Roberto Carlos Aburto Pavón y Zyanya Norman González, con el debido respeto comparezco a exponer:

ANTECEDENTE

ÚNICO. Con fecha 10 de octubre de 2018, el Instituto Federal de Telecomunicaciones a través de su Unidad de Política Regulatoria; publicó para comentarios, opiniones y aportaciones el "Anteproyecto de lineamientos para el despliegue, acceso y uso compartido de infraestructura de telecomunicaciones y radiodifusión" (en lo sucesivo el "Anteproyecto").

Por lo anterior, estando en tiempo y forma, me permito en nombre de AT&T hacer los siguientes comentarios:

EIFT18-54526

COMENTARIOS GENERALES

Agradecemos y valoramos la mecánica de consultas públicas que está utilizando el Instituto para enriquecer y mejorar sus resoluciones.

Nos parece entender que el motivo de esta consulta es promover y fomentar el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones y radiodifusión que, al mismo tiempo, evite la contaminación visual, respete los estilos urbanísticos, conserve los espacios, proteja la salud y el bienestar de la población y maximice la oferta de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión. Si este fuera el objetivo de esta reglamentación (que no resulta obvio de la lectura del documento), estamos totalmente de acuerdo con los principios enunciados en este párrafo que se pueden resumir en facilitar, coordinar y hacer más sencilla la instalación de infraestructura.

Sin embargo, el Anteproyecto refleja una gran confusión en cuanto a establecer si la **Infraestructura Necesaria** es una excepción producto de una falla de mercado (bajo el espíritu de la Ley Federal de Competencia Económica, (“LFCE”)) o una obligación aplicable a cualquier tipo de activo que un agente prefiera usar, en lugar de tener que invertir en el despliegue de su propia infraestructura. Por otro lado, transmite una intención desmedida de control e intrusión en las actividades de los agentes económicos. En particular, esto aparece con toda claridad en los artículos 7, 11, 13 y 30 del Anteproyecto pero se refleja de diversas formas en varias secciones del documento. Si bien se percibe una mejora con respecto a la consulta sobre el mismo tema realizada por el Instituto en 2016 en el aspecto de facilitar y ayudar a resolver las restricciones y trabas (que a veces llegan a convertirse en verdaderas extorsiones) de algunos municipios, todavía conserva un espíritu intrusivo y anticompetitivo al imponer la compartición de infraestructura más allá de lo mandatado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (“Constitución”) y la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (“LFTR”).

Una reflexión general sobre el tema de compartición de activos resulta necesaria en este caso. El Instituto introduce el concepto de **Infraestructura Necesaria** como “aquellos elementos de infraestructura esenciales para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones y/o radiodifusión.” Está claro en todo el documento, que el Instituto se arroga el derecho de imponer la compartición de cualquier “Infraestructura Necesaria” y que evita utilizar el concepto de la LFCE de “insumos esenciales” (concepto que se aplica a

cualquier actividad económica y refleja una situación particular de una falla de mercado). Podemos presumir que define un nuevo concepto aplicable solamente a las telecomunicaciones y a la radiodifusión, que se tiene características distintas al establecido en la LFCE. Incluso pretende tratar la compartición de infraestructura como un tema de interconexión. No coincidimos con esta visión particular de que compartir “todo” sea algo bueno para los consumidores, la competencia y el mercado. Por el contrario, el artículo 30 del Anteproyecto muestra con absoluta claridad la magnitud del error conceptual y la afectación a las redes, a los concesionarios, a la inversión y al país. Afortunadamente, el artículo 139 de la LFTR es contundente y menciona que *El Instituto fomentará la celebración de convenios entre concesionarios para la coubicación y el uso compartido de infraestructura*. Y nunca dice que obligará o impondrá dichas acciones, a menos que se materialicen ciertos supuestos de excepción.

La interconexión es un elemento fundamental para la operación de todas las redes de México, si no existiera la interconexión los usuarios de una red no podrían comunicarse con los usuarios de otras redes y por eso es una obligación para todos los operadores. No ocurre lo mismo con la infraestructura, los concesionarios de telecomunicaciones instalan infraestructura para rentarla, venderla o utilizarla como un medio para prestar servicios a sus usuarios finales, ese es su negocio. Según lo previsto en la legislación nacional, con la excepción del Agente Económico Preponderante (“AEP”) y las redes mayoristas, no tiene sentido obligar a los otros operadores a compartir aquello que justamente es constitucional y legalmente, su negocio. Si un operador construye un cable de fibra óptica entre un punto A y un punto B, es porque ha evaluado que existe una demanda que le va a permitir recuperar dicha inversión y puede ocurrir que sea el único que cuenta con esa infraestructura. Si lo van a obligar a “compartir” esos enlaces a un precio que defina el Instituto desaparece el incentivo y *ratio* u objeto de negocio, consistente en la posibilidad de ofrecer su producto en el mercado con un incentivo para invertir. En los términos actuales del Anteproyecto, cualquiera podrá utilizar la infraestructura de otro operador sin arriesgar su capital ni invertir en su propia infraestructura. A manera de analogía, si alguien instalase una panadería en una población, todos los interesados podrían utilizar el horno y el local para vender pan, sin tener que invertir en nada, simplemente porque es el único que decidió invertir en ese pueblo y es caro construir en él otra panadería. Observen la paradoja, si hay utilidades se reparten entre todos y si el negocio no funciona, los demás se retiran y le dejan todos los costos al intrépido inversionista.

La LFTR dice con respecto a la compartición de infraestructura:

Artículo 5. Las vías generales de comunicación, la obra civil y los derechos de paso, uso o vía, asociados a las redes públicas de telecomunicaciones, las estaciones de radiodifusión y equipos complementarios, así como los sistemas de comunicación vía satélite materia de la Ley y los servicios que con ellas se presten, son de jurisdicción federal.

Se considera de interés y utilidad públicos la instalación, operación y mantenimiento de infraestructura destinada al servicio de las redes públicas de telecomunicaciones, las estaciones de radiodifusión y equipos complementarios, las cuales estarán sujetas exclusivamente a los poderes federales, en sus respectivos ámbitos de atribuciones, debiendo respetarse las disposiciones estatales, municipales y del Distrito Federal que resulten aplicables en materia de desarrollo urbano.

No podrán imponerse contribuciones u otras contraprestaciones económicas adicionales a las que el concesionario haya pactado cubrir con el propietario de un inmueble para instalar su infraestructura.

El Ejecutivo Federal, los Estados, los Municipios y el Gobierno del Distrito Federal en el ámbito de sus atribuciones, colaborarán y otorgarán facilidades para la instalación y despliegue de infraestructura y provisión de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión. En ningún caso se podrá restringir la instalación de infraestructura de telecomunicaciones y radiodifusión para la prestación de los servicios públicos que regula esta Ley.

Las controversias entre los concesionarios y la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, relacionadas con lo previsto en el presente artículo, serán resueltas por los tribunales especializados en materia de competencia económica, radiodifusión y telecomunicaciones.

(...)

Artículo 138. El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial estará sujeto a las siguientes obligaciones específicas:

I. Registrar ante el Instituto una lista de los servicios de interconexión desagregados, previamente autorizados por el mismo, para proveer la información necesaria a otros concesionarios sobre las especificaciones técnicas y funcionales de

los puntos de interconexión, la cual deberá ser actualizada por lo menos una vez al año;

II. Publicar anualmente en el Diario Oficial de la Federación una oferta pública de interconexión que contenga, cuando menos, las características y condiciones a que se refiere el artículo 267 de esta Ley, detalladas y desglosadas en sus aspectos técnicos, económicos y jurídicos, que deberán ofrecer a los concesionarios interesados en interconectarse a su red, los cuales deberán ser sometidos a la aprobación del Instituto en el primer trimestre de cada año calendario;

III. Presentar al Instituto, cuando menos una vez al año, la contabilidad separada y de costeo de los servicios de interconexión en la forma y con base en las metodologías y criterios que el Instituto hubiere determinado;

IV. No llevar a cabo prácticas que impidan o limiten el uso eficiente de la infraestructura dedicada a la interconexión;

V. Celebrar acuerdos para compartición de sitios de coubicación y uso compartido de infraestructura;

VI. Permitir la compartición de los derechos de vía;

VII. Atender las solicitudes de los servicios de interconexión en el mismo tiempo y forma en que atienden sus propias necesidades y las de sus subsidiarias, filiales, afiliadas o empresas del mismo grupo de interés económico;

VIII. Contar con presencia física en los puntos de intercambio de tráfico de Internet en el territorio nacional, así como celebrar los convenios que permitan a los proveedores de servicios de Internet el intercambio interno de tráfico de manera más eficiente y menos costosa en los términos que disponga el Instituto, y

IX. Las demás que determine el Instituto.

Artículo 139. El Instituto fomentará la celebración de convenios entre concesionarios para la coubicación y el uso compartido de infraestructura.

La coubicación y el uso compartido se establecerán mediante convenios entre los concesionarios interesados. A falta de acuerdo entre los concesionarios, cuando sea esencial para la prestación del servicio y no existan sustitutos, el Instituto podrá establecer las condiciones de uso, la compartición del espacio físico, así como la tarifa correspondiente, siempre y cuando exista capacidad para dicha compartición.

Los desacuerdos serán resueltos por el Instituto, siguiendo el procedimiento establecido en esta Ley para la resolución de desacuerdos de interconexión, salvo lo previsto para el plazo de resolución, el cual será de hasta treinta días hábiles.

Los convenios en materia de coubicación y uso compartido que celebren los concesionarios, se registrarán en el Registro Público de Telecomunicaciones previsto en esta Ley.

Cuando el acceso a un recurso público como el derecho de vía y otros similares esté limitado por causas de interés público o por disposición legal o reglamentaria, el Instituto fomentará la celebración de acuerdos entre concesionarios para la ubicación y el uso compartido de infraestructura.

El Instituto podrá verificar en cualquier momento las condiciones de los convenios de compartición, a fin de valorar su impacto sobre la competencia efectiva en el sector de que se trate y podrá establecer medidas para que la compartición se realice y se otorgue el acceso a cualquier concesionario bajo condiciones no discriminatorias, así como aquellas que se requieran para prevenir o remediar efectos contrarios al proceso de competencia.

(...)

Artículo 144. Las redes compartidas mayoristas operarán bajo principios de compartición de toda su infraestructura y venta desagregada de todos sus servicios y capacidades. A través de dichas redes se prestarán exclusivamente servicios a las comercializadoras y concesionarios bajo condiciones de no discriminación y a precios competitivos.

Los concesionarios que deseen hacer disponible a otros concesionarios la capacidad adquirida de la red compartida, sólo podrán hacerlo si ofrecen las mismas condiciones en que adquirieron dicha capacidad de la red compartida, sin que se entienda que la contraprestación económica está incluida en dichas condiciones.

Los concesionarios que operen redes compartidas mayoristas sólo podrán ofrecer acceso a capacidad, infraestructura o servicios al agente económico preponderante del sector de las telecomunicaciones o declarado con poder sustancial, previa autorización del Instituto, el cual fijará los términos y condiciones correspondientes.

(...)

Artículo 147. El Ejecutivo Federal, a través del INDAABIN, establecerá las condiciones técnicas, económicas, de seguridad y operación que posibiliten que los inmuebles de la Administración Pública Federal; los derechos de vía de las vías generales de comunicación; la infraestructura asociada a estaciones de radiodifusión, las torres de transmisión eléctrica y de radiocomunicación; las posterías en que estén instalados cableados de distribución eléctrica; así como los postes y ductos, entre otros, estén disponibles para el uso y aprovechamiento de todos los concesionarios sobre bases no discriminatorias y bajo contraprestaciones que establezcan las autoridades competentes en cada caso.

Las dependencias administradoras y las entidades procurarán que los bienes a que se refiere este artículo, cuando las condiciones técnicas, de seguridad y operación lo permitan, se destinen a promover el desarrollo y la competencia en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, de acuerdo a los objetivos de la presente Ley.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría, emitirá recomendaciones a los gobiernos estatales, al Gobierno del Distrito Federal y gobiernos municipales, para el desarrollo de infraestructura, obra pública, desarrollo territorial y bienes inmuebles, que fomenten la competencia, libre concurrencia y cobertura del servicio de telecomunicaciones. En particular, el Ejecutivo Federal promoverá activamente, dentro de sus potestades legales, el uso de los bienes a los que hace referencia este capítulo para el despliegue de redes de telecomunicaciones.

Para efectos de lo dispuesto en el párrafo que antecede, la Secretaría se coordinará con las dependencias o entidades administradoras de inmuebles, el INDAABIN, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Energía, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, a fin de establecer las bases y lineamientos para instrumentar la política inmobiliaria que permita el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.

Ningún concesionario de redes públicas de telecomunicaciones podrá contratar el uso o aprovechamiento de dichos bienes con derechos de exclusividad.

(...)

Artículo 149. Con el fin de promover la compartición de infraestructura y el aprovechamiento de los bienes del Estado, cualquier concesionario podrá instalar infraestructura en bienes del Estado para desplegar redes públicas de telecomunicaciones y de radiodifusión.

(...)

Artículo 187. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, del Distrito Federal, estatal y municipal, organismos constitucionales autónomos, universidades y centros de investigación públicos, proporcionarán a la Secretaría y al Instituto la información de sitios públicos en términos de la Sección II del presente Título y de la infraestructura pasiva con que cuenten, para su inscripción en el Sistema Nacional de Información de Infraestructura de Telecomunicaciones, en los términos y plazos que determine el Instituto. Para el caso que utilicen sitios de terceros, en los contratos correspondientes deberán establecer mecanismos que aseguren la entrega a la Secretaría y al Instituto de la información relativa a dichos sitios de conformidad con lo establecido en la presente Ley y en los lineamientos que al efecto emita el Instituto.

Artículo 188. Los particulares que deseen poner a disposición de los concesionarios bienes inmuebles para la instalación de infraestructura, podrán solicitar al Instituto su inscripción en el Sistema Nacional de Información de Infraestructura.

El Instituto publicará en su página de Internet los bienes inmuebles que hayan inscrito los particulares mediante una lista o mapa geo-referenciado para consulta pública.

(...)

Artículo 267. En lo que respecta al sector de telecomunicaciones el Instituto podrá imponer las siguientes medidas al agente económico preponderante:

XVI. ...Abstenerse de establecer barreras técnicas o de cualquier naturaleza, que impidan el establecimiento de infraestructura de telecomunicaciones o el suministro de servicios de telecomunicaciones de otros concesionarios con redes públicas de telecomunicaciones;

(...)

Artículo 269. El Instituto podrá imponer al agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones las siguientes obligaciones específicas en materia de desagregación de la red pública de telecomunicaciones local:

I. Permitir a otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones el acceso de manera desagregada a elementos, infraestructuras de carácter activo y pasivo,

servicios, capacidades y funciones de sus redes sobre tarifas individuales no discriminatorias que no excedan de aquellas fijadas por el Instituto.

El acceso deberá otorgarse al menos, en los mismos términos y condiciones que se ofrece a sí mismo, sus filiales o subsidiarias u otras empresas del mismo grupo de interés económico.

Para efectos de lo anterior se considerarán elementos de la red pública de telecomunicaciones local, las centrales de cualquier tipo y jerarquía, radio-bases, equipos, sistemas maestros, sistemas de prueba, el acceso a funcionalidades de la red y los demás elementos de red que sean necesarios para que la prestación de los servicios se proporcione, al menos, en la misma forma y términos en que lo hace el agente económico preponderante;

II. Ofrecer cualquier tipo de servicio de acceso a la red pública de telecomunicaciones local, al circuito físico que conecta el punto de conexión terminal de la red en el domicilio del usuario a la central telefónica o instalación equivalente de la red pública de telecomunicaciones local desde la cual se presta el servicio al usuario; y al circuito físico que conecta el punto de terminación de dicha red en el domicilio del usuario a un punto técnicamente factible entre el domicilio del usuario final y la central telefónica o instalación equivalente de la red pública de telecomunicaciones local desde la cual se presta el servicio al usuario; ya sea que se solicite servicio completamente desagregado, servicio compartido, compartido sin servicio telefónico básico, transferencia de datos, o cualquiera que la tecnología permita y que acuerde con el concesionario interesado, o lo determine el Instituto;

III. Someter a la aprobación del Instituto, a más tardar el 30 de junio de cada año, las ofertas públicas de referencia para la compartición de infraestructura pasiva y desagregación de la red pública de telecomunicaciones local.

El Instituto someterá la oferta o las ofertas respectivas a consulta pública durante un plazo de treinta días naturales. Terminada la consulta el Instituto contará con cuarenta y cinco días hábiles para aprobar, y en su caso, modificar la oferta respectiva, plazo dentro del cual dará vista a dicho agente para que manifieste lo que a su derecho convenga.

La oferta de que se trate deberá entrar en vigor y publicarse a través de la página del Instituto dentro de los primeros quince días del mes de diciembre de cada año.

La oferta respectiva permanecerá vigente por el año siguiente y deberá ser actualizada en caso de que el agente económico preponderante ofrezca, aplique o facture a concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones nuevas condiciones, coberturas o tecnologías;

IV. Realizar a su costa la creación, desarrollo y la implantación de procesos, sistemas, instalaciones y demás medidas que resulten necesarias para permitir la provisión eficiente y en condiciones de competencia de los elementos y servicios de desagregación a los demás concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que determine el Instituto. Entre otros elementos y servicios, se incluirán los relativos a reporte de fallas, coubicación dentro y fuera de la central de la red del agente económico preponderante, establecimiento de niveles de calidad del servicio, procesos de facturación, pruebas y homologación de equipos, estándares operativos y procesos de mantenimiento.

Para la definición de las medidas a que se refiere el párrafo anterior y garantizar su debida ejecución, el Instituto establecerá grupos de trabajo a los que deberán integrarse el agente económico preponderante y los demás concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones que señale el Instituto. Adicionalmente, los grupos de trabajo atenderán tareas relativas a la definición de los procesos para el monitoreo de las medidas impuestas por el Instituto, tecnología a ser utilizada, topología, niveles de calidad de servicios y creación de reportes de desempeño sobre factores operativos, económicos, administrativos, comerciales y técnicos asociados.

El Instituto emitirá las reglas de instalación y operación de los grupos de trabajo y resolverá de manera expedita las diferencias entre sus miembros. Para los asuntos previstos en las reglas mencionadas, el Instituto podrá auxiliarse con la contratación de un tercero con probada experiencia;

V. Permitir que otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones puedan acceder, entre otros, a los medios físicos, incluyendo la fibra óptica, técnicos y lógicos de la red pública de telecomunicaciones local perteneciente al agente económico preponderante, de conformidad con las medidas que le imponga el Instituto para que dicho acceso sea efectivo.

Las medidas a que se refiere el párrafo anterior deberán considerar como insumo esencial todos los elementos necesarios para la desagregación efectiva de la red pública de telecomunicaciones local. En particular, los concesionarios podrán elegir los elementos de la red local que requieran del agente preponderante y el

punto de acceso a la misma. Las citadas medidas podrán incluir la regulación de precios y tarifas, condiciones técnicas y de calidad, así como su calendario de implantación con el objeto de procurar la cobertura universal y el aumento en la penetración de los servicios de telecomunicaciones;

VI. Permitir el acceso de otros concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones a los recursos esenciales de su red, con base en el modelo de costos que determine el Instituto, mismo que deberá promover la competencia efectiva y considerar las mejores prácticas internacionales, las asimetrías naturales de las redes y la participación en el sector de cada concesionario. El agente económico preponderante no podrá imponer a los otros concesionarios de dichas redes públicas términos y condiciones menos favorables que los que se ofrece a sí mismo, a sus filiales y subsidiarias y a las empresas que formen parte del mismo grupo de interés económico;

VII. El Instituto podrá intervenir de oficio para garantizar que en el acceso desagregado a que se refiere este artículo existan condiciones de no discriminación, competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones, eficacia económica y un beneficio máximo para los usuarios finales, y

VIII. Aquellas medidas adicionales que a juicio del Instituto sean necesarias para garantizar la desagregación efectiva.

NOTA: el subrayado es nuestro.

De la transcripción de los anteriores artículos de la LFTR, se advierte que la obligación de compartición de infraestructura, en términos del artículo 139 de la citada Ley, es sólo en el caso de recursos o insumos esenciales que por su propia naturaleza son de difícil sustitución, en ese sentido, es importante mencionar que en los demás casos la compartición de infraestructura sería motivo de un acuerdo comercial y voluntario entre concesionarios e incluso proveedores de infraestructura de telecomunicaciones.

En ese orden de ideas, sólo se podrá iniciar, en su caso, el procedimiento administrativo de desacuerdo, cuando se surta la hipótesis prevista en el artículo 139 de la LFTR.

Es de advertirse, que en términos de los artículos 144, 147 y 149 y demás relativos aplicables de la LFTR, existe obligación de compartición respecto de: (a) los inmuebles de la



Administración Pública Federal); los derechos de vía de las vías generales de comunicación; la infraestructura asociada a estaciones de radiodifusión, las torres de transmisión eléctrica y de radiocomunicación; las posterías en que estén instalados cableados de distribución eléctrica; así como los postes y ductos para el uso y aprovechamiento de todos los concesionarios y redes compartidas mayoristas para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones; (b) las redes de los agentes económicos preponderantes; y (c) las redes mayoristas.

Sin embargo, en esos casos, es clara la aplicación del principio de compartición; y fuera de estos supuestos, sólo se podrá obligar la compartición si se actualizan las hipótesis del artículo 139 de la LFTR.

Es importante advertir, que es el artículo 60 de la LFCE, el que establece cuáles son los elementos necesarios para determinar la existencia de un insumo esencial:

Artículo 60. Para determinar la existencia de insumo esencial, la Comisión deberá considerar:

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

Por lo expuesto, y a partir de lo que indica la LFTR es intención del legislador y mandato del Instituto, que los AEP y las redes mayoristas compartan su infraestructura y que se permita la instalación de infraestructura en los bienes y derechos de vía de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, del Distrito Federal, estatal y municipal, organismos constitucionales autónomos, universidades y centros de investigación públicos.

Sin embargo, en el proyecto de los lineamientos, vemos que las obligaciones y requerimientos solicitados van mucho más allá de lo previsto en la ley, y pretenden ampliar, controlar y regular los bienes, activos y propiedades de TODOS los agentes privados y, por el contrario, regulan escasamente a quienes menciona explícitamente la LFTR. El enfoque propuesto en esta reglamentación invierte y desvirtúa por completo el contenido, objetivos y mandato de la reforma constitucional y de la LFTR.

COMENTARIOS ESPECÍFICOS Y PROPUESTAS

En particular quisiéramos señalar aspectos puntuales de este Anteproyecto que a nuestro juicio deben corregirse:

En la página 1 del Anteproyecto dice:

Artículo 2. Alcance. Los procedimientos, derechos y obligaciones establecidos en los presentes Lineamientos son aplicables a todos los concesionarios y autorizados.

Para el caso de los agentes declarados por el Instituto como preponderantes o con poder sustancial, los presentes lineamientos resultarán aplicables únicamente cuando los elementos de infraestructura que se traten no estén regulados asimétricamente.

NOTA: se desprende de esta redacción que estos lineamientos van más allá de las obligaciones de los agentes que la LFTR mandata a regular asimétricamente y se arroga facultades sobre cualquier elemento de red de todos los operadores, sobrepasando las facultades conferidas por la LFTR.

La LFTR dice:

Artículo 15. Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al Instituto:

XI. Emitir lineamientos de carácter general para el acceso y, en su caso, uso compartido de la infraestructura activa y pasiva, en los casos que establece esta Ley;

XLV. Expedir los lineamientos para el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones y radiodifusión;

Consideramos que es adecuado que se promuevan mecanismos para un uso más eficiente de la infraestructura pasiva en lo que se refiere al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones que, al mismo tiempo, evite la contaminación visual, respete los estilos urbanísticos, conserve los espacios y edificios, proteja la salud y el bienestar de la población y maximice la oferta de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión. Sin embargo, tal como se observa en el Alcance de la pretendida reglamentación, se tergiversa el contenido del Artículo 15 de la LFTR y se transforma, desde el principio, su contenido en una sobrerregulación de carácter general para los concesionarios privados en contra de lo estipulado en la LFTR y, por el contrario, no menciona nunca a los agentes económicos preponderantes y las redes mayoristas, que están regulados por otras reglas y sus obligaciones abarcan menos que las aquí mencionadas, con lo que el objeto de esta regulación queda totalmente desvirtuado y distorsionado; cabe destacar los plazos y prórrogas que ese Instituto concedió al agente económico preponderante en el sector telecomunicaciones para tener listo un inventario de su infraestructura pasiva así como el sistema electrónico de gestión para acceder a la misma. Por otra parte, el Anteproyecto ni siquiera menciona a los terceros que instalen infraestructura y no sean concesionarios.

Sugerimos que los presentes lineamientos se clarifiquen en sus objetivos, se restrinjan exclusivamente a regular a los sujetos involucrados en los términos que menciona la LFTR. Los demás elementos y situaciones corresponden al ámbito de la libertad de empresa y no deben estar regulados, a menos que se pruebe una falla de mercado. Invertir y arriesgar no debe estar penalizado por el Instituto, por el contrario, este es un sector intensivo en capital y en riesgo, de gran velocidad de innovación y cambio tecnológico.

En cuanto al tema de tratar de regular cualquier elemento de una red de telecomunicaciones que sea “Infraestructura Necesaria” resulta sumamente desafortunado porque genera una enorme incertidumbre para las nuevas inversiones. Más aun, la definición de “Infraestructura Necesaria” se aleja de la definición clásica de “Insumo esencial” de la literatura, precedentes y doctrina en materia de competencia económica y en este caso conlleva a riesgos de aplicación como lo explicaremos y ejemplificaremos en detalle más adelante.

En la página 2 del Anteproyecto sugerimos reemplazar la definición de Infraestructura Necesaria y utilizar el concepto de “Insumo esencial” de la LFCE.

En la página 5 del Anteproyecto se indica:

Artículo 7. Derecho de solicitud. Cualquier concesionario o autorizado podrá solicitar el inicio de negociación para el Acceso y Uso Compartido de Elementos de Infraestructura a cualquier Titular de Infraestructura. Las solicitudes deberán realizarse por escrito especificando los elementos de red que requiere.

Se entenderá como inicio de las negociaciones el día hábil siguiente a la recepción de la solicitud de Acceso y Uso Compartido de Elementos de Infraestructura por parte del Titular de Infraestructura.

Aquí puede observarse un primer error conceptual. Si existe interés de un agente privado en utilizar, rentar o comprar cualquier activo de otro agente privado, es en el mercado y por medio de la libre negociación entre los agentes que debe darse dicha negociación, como ha sucedido hasta ahora. Si no llegaran a un acuerdo y el agente solicitante pudiera demostrar ante el Instituto y este, a su vez, declarara por medio de un proceso legal que dicho elemento es un "insumo esencial", entonces, y recién entonces, existiría el derecho de otro agente de reclamar el acceso a dicho insumo. Este artículo condensa la confusión en sus objetivos y la intención intervencionista y confiscatoria de la consulta que estamos comentando. Afirmar que cualquier interesado en ofrecer servicios de telecomunicaciones puede solicitar compartir cualquier elemento de una red, rebasa las facultades conferidas al Instituto en la LFTR y es inapropiado e inoportuno, en tanto que la LFTR sólo reconoce a los concesionarios como sujetos facultados para solicitar la compartición de infraestructura, además de que la Constitución y la LFTR sólo exigen la compartición de infraestructura cuando se trata de las redes de los agentes económicos preponderantes, de las redes mayoristas y de infraestructura pública.

Si bien la LFTR faculta explícitamente al Instituto a requerir estas condiciones de compartición de infraestructura a los AEP, a las redes compartidas y los estados y municipios, no se ha establecido, ni siquiera remotamente una medida de esta índole aplicada de esta forma a los sujetos mencionados en la LFTR y, por el contrario, se pretende imponer a TODOS los concesionarios sin ningún sustento jurídico.

En todo caso, y cuando fuera justificado, el Interesado debería primero solicitar al Instituto que declare como Insumo Esencial algún elemento en particular y luego de que ello ocurriera

y sujeto a las consideraciones legales que correspondan y sólo en ese momento, el Interesado tendría el derecho a solicitar la compartición de dicho elemento. Se diseña un proceso totalmente ilegal, en el que el concesionario solicitado debe defenderse de algo que no le corresponde ante CUALQUIER solicitud de CUALQUIER interesado, en lugar de ser la autoridad, y sólo en los casos que corresponda, quien determina la procedencia de la solicitud.

Proponemos incluir la siguiente definición:

Artículo 7. Derecho de solicitud. Cualquier concesionario podrá solicitar al Instituto la declaración de cualquier Infraestructura como "insumo esencial".

En la página 5 del Anteproyecto se indica:

Artículo 8. Registro de convenios. Los Titulares de Infraestructura deberán registrar ante el Instituto los convenios y sus modificaciones, en un plazo máximo de treinta días hábiles posteriores a su suscripción.

Este artículo 8 sólo debe aplicar a aquella Infraestructura que haya sido declarada "insumo esencial" por el Instituto, existen miles de transacciones y convenios de compartición de Infraestructura, tal como existen miles de convenios de rentas de casas en México, por lo que resulta absurdo tener que registrar cualquier renta de un elemento de red (por ejemplo, un enlace). Proponemos:

Artículo 8. Registro de convenios. Los Titulares de Infraestructura que haya sido declarada como "insumo esencial" deberán registrar ante el Instituto los convenios referidos a dichos insumos y sus modificaciones, en un plazo máximo de treinta días hábiles posteriores a su suscripción.

Nuevamente se observa lo mismo que en el punto anterior, los únicos convenios que pudieran estar sujetos a verificación serían aquellos que se refieran a "insumos esenciales".

Por otra parte, el Instituto puede iniciar procedimientos para prevenir o remediar efectos contrarios al proceso de competencia por medio de mecanismos que están perfectamente

definidos en la LFCE y es reconocido que para afectar la competencia no es suficiente con poseer una infraestructura, sino que debe demostrarse que el agente cuenta con poder sustancial. Pareciera que se quiere equiparar la compartición de infraestructura para todos los agentes como un tema de interconexión y abstraerlo del concepto de insumo esencial que le da sustento jurídico.

En la página 6 del Anteproyecto dice:

Artículo 10. ...

Para otro tipo de elementos de Infraestructura, la Capacidad Susceptible de Utilización podrá estimarse con las prácticas comunes de la industria.

Este artículo parece indicar que cualquier capacidad excedente podría generar la obligación de compartición de Infraestructura, aún sin haber transitado por una declaración de insumo esencial. Esto es contrario a la legislación vigente y al sentido común, puesto que antes debiera haberse demostrado que es físicamente factible compartir dicho insumo bajo una estimación caso por caso.

En la página 6 del Anteproyecto dice:

Artículo 11. Acceso y Uso Compartido de Elementos de Infraestructura Necesaria sin sustitutos. En caso de que los concesionarios y/o autorizados no puedan convenir términos y condiciones para el Acceso y Uso Compartido de Elementos de Infraestructura con Capacidad Susceptible de Utilización que sea Infraestructura Necesaria y sin sustitutos, podrán solicitar la intervención del Instituto para la resolución de un desacuerdo de conformidad con lo establecido en el artículo 139 de la LFTR.

Sugerimos la siguiente redacción:

Artículo 11. Acceso y Uso Compartido de Elementos de Insumos esenciales. En caso de que un concesionario considere que un elemento es un insumo esencial, podrá solicitar la intervención del Instituto para la declaración de dicho supuesto de conformidad con lo establecido en el artículo 139 de la LFTR y la Ley Federal de Competencia Económica.

El artículo 139 del LFTR dice lo siguiente:

La coubicación y el uso compartido se establecerán mediante convenios entre los concesionarios interesados. A falta de acuerdo entre los concesionarios, cuando sea esencial para la prestación del servicio y no existan sustitutos, el Instituto podrá establecer las condiciones de uso, la compartición del espacio físico, así como la tarifa correspondiente, siempre y cuando exista capacidad para dicha compartición.

Los desacuerdos serán resueltos por el Instituto, siguiendo el procedimiento establecido en esta Ley para la resolución de desacuerdos de interconexión, salvo lo previsto para el plazo de resolución, el cual será de hasta treinta días hábiles.

Los convenios en materia de coubicación y uso compartido que celebren los concesionarios, se registrarán en el Registro Público de Telecomunicaciones previsto en esta Ley.

La secuencia de este artículo comienza con: “cuando sea esencial” y este precisamente debiera ser el primer paso de este procedimiento: que el agente interesado concurra ante el Instituto, conforme a la LFCE, para obtener la declaración de “insumo esencial” del elemento que se pretende “obligar” a compartir. Es en este punto donde se observa la diferencia y la intención de disociar la lógica económica contenida en la LFCE y pretender que se obligue a cualquier operador a compartir cualquier elemento que otro concesionario le solicite.

Insistimos en que los presentes lineamientos y obligaciones se restrinjan a los que dice la LFTR, cumplir con las obligaciones de compartición para los agentes preponderantes y las redes mayoristas y en lo que respecto a los agentes privados exclusivamente a regular el despliegue de infraestructura pasiva y que los sujetos obligados sean aquellos que posean “insumos esenciales”.

En la página 7 del Anteproyecto dice:

Artículo 13. No existencia de sustitutos. Para el supuesto previsto en el artículo 11 de los presentes lineamientos, la determinación de la no existencia de sustitutos para los elementos de Infraestructura Necesaria objeto del desacuerdo, el Instituto deberá considerar, si al momento de la presentación del mismo, no han sido desplegados otros elementos de infraestructura técnicamente equivalentes que permitan la provisión del

servicio de telecomunicaciones y/o radiodifusión para el mercado de interés; así como las restricciones técnicas, legales o económicas para hacer uso de los mismos.

Es interesante la importancia que se atribuye a la no existencia de una infraestructura equivalente, cuando esa es una condición necesaria pero no suficiente. Lo realmente relevante en este caso es la imposibilidad material de construir una infraestructura similar por parte del interesado. Debemos recalcar que la competencia es buena y para que haya competencia deben existir al menos dos competidores. Lo importante aquí es demostrar que NO es posible duplicar esta infraestructura por una limitación legal o técnica. La variable económica no debe entenderse como una comparación simple entre el costo de construir por parte del nuevo interesado comparado contra rentar, puesto que carece de sentido económico. Siempre va ser más barato rentar que construir: no tiene riesgo, no se cubre la parte proporcional del uso de la infraestructura sino solamente la parte arrendada y se puede cancelar el uso cuando el interesado lo desee. En el corto plazo siempre resultará beneficiosa esa opción para el interesado y siempre tendrá la opción de construir si le conviene en el futuro.

En la página 9 del Anteproyecto dice:

Artículo 17. Presentación de desacuerdos ante el Instituto.

...

Además de lo anterior, los concesionarios o autorizados deberán presentar los documentos aplicables a cada uno de los siguientes casos:

I. Para los casos contemplados en el artículo 11 de los presentes lineamientos:

b) Para la inexistencia de sustitutos, se deberá incluir al menos uno de los siguientes:

4. Dictamen pericial que contenga los costos incurridos en la duplicación de los elementos de infraestructura bajo análisis que permitan demostrar que resultaría prohibitivo, dada la capacidad económica del concesionario o autorizado y/o los beneficios esperados de manera que se impida la entrada a un mercado concreto.

Este enunciado 4 muestra uno de los más perversos efectos de estos lineamientos propuestos. Imaginemos por un momento que un operador desea instalar una fibra óptica que llegue a una población que carece de dicha conectividad, esto es algo muy bueno que beneficia a la población y ofrece una oportunidad de negocio para quien realice la instalación. En ciertas circunstancias “pudiera” ser razonable para el interesado que planea construir esta obra, anunciarla a todos los demás operadores para ver si alguno de ellos desea participar en la construcción y, de ese modo, compartir los costos y los riesgos. La clave de este razonamiento se basa en que es “opcional” para quien planea la obra anunciarla y compartirla.

Sin embargo, el Artículo 30 del Anteproyecto desvirtúa esta lógica y pretende ofrecer un periodo de “protección” de tres años antes de imponer una “obligación” de compartición, este artículo dice:

Artículo 30. Exención de Acceso y Uso compartido de Elementos de Infraestructura.
Aquella Obra Civil desarrollada que en su momento fue publicada en el Módulo de Obras Civiles del SNII y que sea Infraestructura Necesaria y sin sustitutos, contarán con exención de Acceso y Uso Compartido de Elementos de Infraestructura por un periodo de tres años.

Una vez construida la obra y aunque alguien no haya querido participar o tomar el riesgo en la construcción, de acuerdo al Artículo 11 del Anteproyecto, cualquiera puede solicitar compartir una porción de la capacidad instalada y la misma podría ser declarada como Infraestructura Necesaria por parte del Instituto con algún razonamiento “a posteriori” de que: ya no es rentable construir una segunda fibra óptica cuando ya está instalada la primera. Es muy posible que al hacer este análisis efectivamente se demuestre que no existen sustitutos pues es la única fibra óptica que existe. Baste este ejemplo para ilustrar cómo se están alineando los incentivos en un sentido contrario al que se debe buscar para fomentar la inversión e innovación.



Por lo expuesto solicitamos al Instituto Federal de Telecomunicaciones:

PRIMERO.- Tenernos por presentados en los términos del presente escrito, en representación de AT&T y por autorizadas a las personas y domicilio que se señala en el proemio para oír y recibir notificaciones.

SEGUNDO.- Se tengan por presentados en tiempo y forma, los comentarios y opiniones de AT&T respecto del *“Anteproyecto de lineamientos para el despliegue y acceso y uso compartido de infraestructura de telecomunicaciones y radiodifusión.”*

Atentamente,

AT&T

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized initial 'A' followed by a horizontal line extending to the right.

Antonio Díaz Hernández