



2019 MAY 27 PM 4 51

ORDEN DE PARTES
RECIBIDO

UNIDAD DE POLÍTICA REGULATORIA
INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES
Av. Insurgentes Sur No. 1143,
Colonia Nochebuena
Alcaldía Benito Juárez
Ciudad de México, C.P. 03720



Referencia: Comentarios a la Consulta Pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de Telecomunicaciones.

ANTONIO DÍAZ HERNÁNDEZ, en mi carácter de representante legal de AT&T COMUNICACIONES DIGITALES, S. DE R.L. DE C.V.; AT&T COMERCIALIZACIÓN MÓVIL, S. DE R.L. DE C.V.; AT&T NORTE, S. DE R.L. DE C.V.; AT&T DESARROLLO EN COMUNICACIONES, S. DE R.L. DE C.V.; y GRUPO AT&T CELULAR, S. DE R.L. DE C.V. (en adelante "AT&T"), personalidad que acredito con la copia de las escrituras que se encuentran en el disco compacto que se adjunta al presente escrito como ANEXO A, con domicilio para oír y recibir todo tipo de notificaciones y en relación al presente el ubicado en Rio Lerma 232, Piso 20, Colonia Cuauhtémoc, C.P. 06500, Ciudad de México, respetuosamente comparezco y expongo:

ANTECEDENTES:

- I. El 20 de marzo de 2019, mediante Acuerdo P/IFT/200319/126, el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones (en adelante "IFT" o "Instituto"), determinó llevar a cabo la consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de las Telecomunicaciones, otorgando un plazo de 20 días hábiles.
- II. El 10 de abril de 2019, mediante Acuerdo P/IFT/100419/213, el Pleno del IFT amplió el plazo por 20 días hábiles adicionales al plazo originalmente otorgado.

MANIFESTACIONES:

En relación a la consulta pública antes referida, en tiempo y forma, los comentarios de AT&T son los siguientes:

I. Comentarios generales

AT&T agradece la oportunidad de comentar sobre y participar en la segunda revisión bienal de las medidas asimétricas impuestas al Agente Económico Preponderante (AEP) en el sector de telecomunicaciones. En el 2016 hicimos comentarios sobre distintos problemas que, a nuestro parecer, era necesario tomar en cuenta para mejorar las condiciones competitivas del mercado de telecomunicaciones, incluyendo interconexión, precios de insumos mayoristas, información sobre la ubicación de la infraestructura de Telmex, prácticas anticompetitivas, incluyendo el estrechamiento de márgenes, subsidios cruzados y exclusividades, y la replicabilidad de las ofertas comerciales del AEP.

II. Comentarios particulares

En relación con la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al AEP en el sector de las telecomunicaciones, se acompaña al presente como **ANEXO B** el documento que contiene la posición oficial de la empresa que represento, el análisis que ha hecho de la situación que guarda el sector de las telecomunicaciones en términos de competencia, el impacto de las medidas impuestas al AEP en términos de competencia y las propuestas de modificación y/o adición de las medidas.

En términos generales, los temas que se abordan en dicho documento pueden dividirse en tres categorías que se expondrán detalladamente a lo largo del texto:

- * El mantenimiento de medidas asimétricas exitosas, como conservar un nivel adecuado de asimetría en tarifas de interconexión, la prohibición de la discriminación on-net/off-net por parte del AEP y la restricción impuesta al AEP en materia de servicios de televisión.
- El fortalecimiento de medidas que actualmente no son efectivas, como los criterios técnicos y económicos del análisis de replicabilidad que deben aplicarse antes de que cualquiera de los planes comerciales del AEP sea comercializado, y las obligaciones de

roaming nacional regulado que actualmente están limitadas en el tiempo pero que deben mantenerse mientras el AEP siga siendo preponderante.

- La introducción de nuevas obligaciones, como las medidas asimétricas para lograr un acceso efectivo a insumos mayoristas e infraestructura pasiva y la separación estructural del AEP en caso de que la separación funcional no sea inmediatamente efectiva.

AT&T considera que, como se explica en el documento referido, para revertir los desequilibrios y prevenir conductas depredatorias o discriminatorias del AEP que desplacen indebidamente a sus competidores, las medidas asimétricas deben reforzarse para:

- Mantener un nivel adecuado de asimetría en las tarifas de interconexión para reflejar el hecho de que las participaciones de mercado no han variado y que no se ha logrado ni el más mínimo rebalanceo estructural del sector.
- Mantener la prohibición a la discriminación on-net/off-net establecida para el AEP en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTR) con el fin de evitar el resurgimiento del anticompetitivo “efecto club”; y
- Fortalecer los mecanismos de replicabilidad y requerir la revisión ex ante, en vez de ex post, de todas las ofertas comerciales del AEP para personas, empresas y gobierno (incluyendo ofertas de B2B, M2M e IOT), para asegurarse que los paquetes y promociones que se ofrecen puedan ser replicados por todo tipo de competidores (tanto operadores de redes como OMVs) para prevenir el daño a la competencia antes de que ocurra.

Adicionalmente, para reducir los costos innecesarios derivados de las restricciones a la provisión de servicios móviles es también de vital importancia que:

- Se fortalezcan las medidas para asegurar el acceso efectivo, oportuno y eficiente a insumos mayoristas e infraestructura pasiva del AEP (y de Telmex en particular), incluyendo el cumplimiento estricto de las obligaciones en materia de equivalencia de insumos (de proveer servicios a competidores bajo los mismos precios y condiciones que a las empresas de su mismo grupo); el rediseño del Sistema Electrónico de Gestión (SEG) para asegurar el acceso detallado, en tiempo real y sin restricciones a la información sobre la ubicación y capacidad disponible en postes, ductos y fibra; así

como el establecimiento de reglas claras de niveles de servicio (costos, plazos de entrega, niveles de servicio y consistencia tarifaria); y,

- Se fortalezcan y extiendan las obligaciones de provisión de servicios de usuario visitante por parte del AEP más allá de los 5 años actualmente previstos en la oferta pública de referencia, hasta que el AEP deje de ser preponderante; se mejore la información proporcionada a los usuarios; y se flexibilice el acceso a la red de Telcel para evitar costos innecesarios en las zonas donde el solicitante ya cuenta con cobertura.

El IFT ha señalado la importancia de implementar efectivamente la separación funcional del negocio mayorista del AEP como un elemento crucial para el éxito de las medidas de preponderancia impuestas en 2017. Aunque este proceso siga en curso, dado el ritmo lento de implementación de las medidas asimétricas y las escasas acciones de verificación y cumplimiento a la fecha, junto con el hecho de que la separación funcional mantiene a las empresas bajo el mismo grupo de control, la probabilidad de éxito pareciera baja. De hecho, algunos insumos mayoristas críticos como los enlaces dedicados de larga distancia ni siquiera se ubicarán bajo el control de las empresas de última milla de nueva creación, lo que implica que no habrá cambio alguno en la estructura de incentivos del AEP. Por lo tanto, el IFT debería abocarse a supervisar el cumplimiento estricto de las medidas asimétricas y del proceso de separación funcional y exigir resultados inmediatos. Si la efectividad de las medidas asimétricas no mejora fundamental y rápidamente las condiciones de acceso a insumos mayoristas e infraestructura (particularmente ductos, postes y fibra) del AEP, el Instituto debería anticiparse y exigir la plena separación estructural como medida alternativa que genere los incentivos correctos para el AEP en el cumplimiento de las medidas.

Finalmente, dado que el video representará la gran mayoría del volumen del tráfico móvil en el futuro próximo (en México significará hasta el 79% del total para el 2022, según algunos reportes de la industria), el IFT debiera preocuparse especialmente por los potenciales efectos anticompetitivos y demás daños que pueda generar el levantamiento de las restricciones al AEP en materia de servicios de televisión restringida. Dado el riesgo de empaquetamiento anticompetitivo de servicios móviles y de video por parte del AEP (incluyendo servicios OTT), no se le debería conceder este privilegio hasta que cumpla cabalmente con todas las medidas asimétricas impuestas, que imperen condiciones de competencia efectiva en el sector, y que el AEP deje de ser preponderante.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, en nombre de AT&T, a este Instituto atentamente solicito:

ÚNICO. Tener por presentado en tiempo y forma, los comentarios de AT&T respecto a la Consulta Pública de la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de Telecomunicaciones a efecto de que sean consideradas por este Instituto.

Atentamente

A large, stylized handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Ciudad de México, a 27 de mayo de 2019

A smaller, stylized handwritten signature in blue ink, consisting of a few sharp, intersecting lines.

**COMENTARIOS DE AT&T SOBRE LA EFECTIVIDAD EN TÉRMINOS DE COMPETENCIA DE LAS
MEDIDAS IMPUESTAS AL AGENTE ECONÓMICO PREPONDERANTE EN EL SECTOR
TELECOMUNICACIONES**

I. Resumen Ejecutivo

1. AT&T agradece la oportunidad de comentar sobre y participar en la segunda revisión bienal de las medidas asimétricas impuestas al Agente Económico Preponderante (AEP) en el sector de telecomunicaciones. En el 2016 hicimos comentarios sobre distintos problemas que, a nuestro parecer, era necesario tomar en cuenta para mejorar las condiciones competitivas del mercado de telecomunicaciones, incluyendo interconexión, precios de insumos mayoristas, información sobre la ubicación de la infraestructura de Telmex, prácticas anticompetitivas incluyendo el estrechamiento de márgenes, subsidios cruzados y exclusividades, y la replicabilidad de las ofertas comerciales del AEP.

2. En términos generales, los temas que se abordarán en este documento pueden dividirse en tres categorías que se expondrán detalladamente a lo largo del texto:

- El mantenimiento de medidas asimétricas exitosas, como conservar un nivel adecuado de asimetría en tarifas de interconexión, la prohibición de la discriminación on-net/off-net por parte del AEP y la restricción impuesta al AEP en materia de servicios de televisión.
- El fortalecimiento de medidas que actualmente no son efectivas, como los criterios técnicos y económicos del análisis de replicabilidad que deben aplicarse antes de que cualquiera de los planes comerciales del AEP sea comercializado, y las obligaciones de roaming regulado que actualmente están limitadas en el tiempo pero que deben mantenerse mientras el AEP siga siendo preponderante.
- La introducción de nuevas obligaciones, como las medidas asimétricas para lograr un acceso efectivo a insumos mayoristas e infraestructura pasiva y la separación estructural del AEP en caso de que la separación funcional no sea efectiva.

3. Aunque la reforma en materia de telecomunicaciones del 2013 ha resultado en una reducción de precios al consumidor de hasta 40% en algunos segmentos de mercado y una mejoría en cuanto al acceso de los consumidores a servicios móviles, muchos de los problemas que identificamos en el 2016 persisten. Los niveles de concentración en servicios móviles de voz y banda ancha medidos por suscriptores, tráfico e ingresos prácticamente no han cambiado o inclusive han aumentado, y los desequilibrios en costos y términos de acceso entre el AEP y sus principales competidores de servicios móviles está creciendo.

4. Como resultado de lo anterior, y basándonos en nuestra experiencia y expectativas, los avances nominales logrados no serán sostenibles a menos que en la revisión de preponderancia se impongan sanciones por incumplimiento con las medidas existentes, se modifiquen las medidas asimétricas que no están funcionando y se impongan las medidas adicionales que se requieren para lograr condiciones de competencia efectiva y duradera en el sector de telecomunicaciones.

5. Si AT&T y los demás operadores no pueden contar con un acceso efectivo a infraestructura física y con medidas que prevengan y limiten las posibilidades del AEP para realizar conductas anticompetitivas, esto limitará el grado en el que puedan actuar como una fuerza en pro de la competencia y para la generación de beneficios duraderos para los consumidores en los próximos años. Tomando en consideración la rentabilidad de Telcel *vis-à-vis* sus competidores, la estructura de la industria todavía dista mucho de estar sana, lo que dificulta la implementación de inversiones futuras adicionales. Por consiguiente, es probable que los beneficios al consumidor alcanzados puedan desaparecer rápidamente si este fundamental desbalance del sector no se atiende. La intervención decidida del IFT es vital para establecer un mercado competitivo y un marco regulatorio apropiado para el amplio despliegue de fibra e inversión en nuevas tecnologías y aplicaciones, tales como servicios de *streaming* de video que dependen de las altas capacidades de banda ancha y bajos niveles latencia que caracterizarán a la industria en el futuro próximo.

6. Las condiciones de competencia en los servicios móviles y la dominancia del AEP prácticamente no han cambiado desde la última revisión de preponderancia. Actualmente tiene más del 65% de los suscriptores de servicios móviles, el 70% de los ingresos de la industria y el 100% del EBITDA de los servicios móviles (tanto voz como Internet). De hecho, su participación de mercado en ingresos ha aumentado desde la última evaluación a las medidas de preponderancia, de 68.3% en el 2016 a 69.2% en el 2018. Además, la participación del AEP en el mercado de banda ancha móvil ha aumentado de 71.3% en diciembre del 2015 a 73.0% en septiembre de 2018, siendo éste uno de los mercados de mayor crecimiento en el sector telecomunicaciones en términos de tráfico y suscriptores, con un incremento de 62 millones a 80 millones de suscriptores y de 23,000 a 154,000 TB/mes (casi siete veces más), durante el mismo periodo.¹

7. Hay que lograr que el AEP cumpla las reglas. Esto significa que no debe discriminar entre su tráfico y el de otras redes, ni se le debe permitir desplazar indebidamente a sus competidores mediante empaquetamientos anticompetitivos, depredación de precios, estrechamiento de márgenes o subsidios cruzados. También debe garantizar un acceso efectivo, transparente y no discriminatorio a sus elementos de red que está obligado a compartir. Sin embargo, por el contrario, el acceso a enlaces dedicados ha permanecido caro debido a lagunas en las ofertas de referencia que permiten cargos exorbitantes por “proyectos especiales” y “visitas técnicas,” y el acceso a la infraestructura pasiva ha sido prácticamente nulo debido a que el AEP no tiene incentivos a compartirla y que las reglas del Sistema Electrónico de Gestión (SEG) establecidas en las medidas de preponderancia del 2017 sencillamente no ofrece información suficientemente detallada y coherente para que sea útil.

8. Para que otros jugadores se vuelvan competidores efectivos, las medidas para reducir el diferencial de costo por usuario que existe con respecto al AEP, derivada de su enorme ventaja en términos de volumen de suscriptores y demás condiciones, deben mantenerse y fortalecerse, especialmente el acceso efectivo a los insumos mayoristas y la infraestructura pasiva del AEP, que es absolutamente indispensable para crear un campo parejo que favorezca la competencia y la generación de beneficios a largo plazo para los consumidores mexicanos. La regulación de acceso efectiva es lo que eliminó las barreras a la entrada y detonó la competencia en varios países que, como México, partieron de una situación de monopolios nacionales, como en Francia, Alemania, Portugal, España, Australia y el Reino Unido. Necesitamos urgentemente que lo mismo suceda en México.

¹ IFT, Banco de Información de Telecomunicaciones.

9. La importancia de procesos de despliegue de red costo-efectivos es aún más importante considerando que el futuro de los servicios móviles depende de la provisión efectiva de banda ancha de alta velocidad y calidad mientras la industria transita hacia nuevas tecnologías. Las redes tendrán que procesar cada vez mayores volúmenes de datos, impulsados principalmente por servicios de transmisión de video y otras aplicaciones intensivas en el consumo de datos y tendrán que prestarse sobre infraestructura de fibra óptica (además de postes y ductos asociados) ya que los enlaces de microondas tienen una capacidad mucho más limitada de *backhaul* y de transmisión de datos en general. Telmex es un proveedor clave de esta infraestructura en México y tiene capacidad ociosa a la que no da acceso libremente porque las obligaciones regulatorias de información y de acceso no han sido efectivas, pese a la publicación de su oferta de referencia.

10. En la motivación de las medidas de separación funcional, el IFT ha reconocido expresamente la insuficiencia de los mecanismos de acceso a infraestructura y la necesidad impostergable de la separación para poder transitar hacia una situación de mayor competencia, para eliminar la discriminación y los subsidios cruzados, y para estimular la eficiencia en la provisión de servicios mayoristas, como se ha hecho en países como Reino Unido, Italia y Nueva Zelanda.²

11. Esta revisión de medidas asimétricas de preponderancia debería enfocarse en eliminar los cuellos de botella que impiden la competencia efectiva, especialmente en servicios móviles donde las condiciones estructurales y tecnológicas no han sido tan favorables como en mercados fijos (la restricción impuesta al AEP de no prestar servicios de televisión restringida ha sido particularmente conducente a la competencia entre redes fijas). Dado que no ha habido una mejora en el nivel de concentración de servicios móviles y que persisten grandes desequilibrios en la estructura de la industria, es necesario mantener, fortalecer y mejorar la aplicación de las medidas asimétricas existentes y no otorgar mayores concesiones ni relajar las restricciones al AEP (particularmente para la provisión de servicios de video) hasta que se alcancen condiciones de competencia efectiva. También debe atenderse la ineficacia de las medidas asimétricas derivada de lagunas regulatorias, condiciones inadecuadas de precios y de acceso, cumplimiento deficiente del AEP y un resultado poco efectivo del monitoreo y vigilancia, por una parte, y la existencia de incentivos desalineados y graves asimetrías de información entre el AEP, el IFT y el resto de la industria, por otra.

12. Para revertir los desequilibrios y prevenir conductas depredatorias o discriminatorias del AEP que desplacen indebidamente a sus competidores, las medidas asimétricas deben reforzarse para:

- Mantener un nivel adecuado de asimetría en las tarifas de interconexión para reflejar el hecho de que las participaciones de mercado no han variado y que no se ha logrado ni el más mínimo rebalanceo estructural del sector.
- Mantener la prohibición a la discriminación on-net/off-net establecida para el AEP en la LFTR con el fin de evitar el resurgimiento del anticompunitivo “efecto club”,³ y

² IFT, Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119, p. 1377.

³ El “efecto club” ocurre cuando el PEA cobra más por las llamadas fuera de su red que por las llamadas en su red. Los consumidores se dan cuenta que pagan menos al elegir la red del PEA porque, como el 65% de los suscriptores también están en la misma red, el costo del servicio es mucho más barato para sus usuarios. Ante esta desventaja artificial, los competidores más pequeños sólo pueden contrarrestar la estrategia ofreciendo a sus usuarios una tarifa plana para cualquier red, lo cual les representa un costo muy alto y pone su rentabilidad en mayor riesgo. Por lo tanto, la

- Fortalecer los mecanismos de replicabilidad y requerir la revisión *ex ante*, en vez de *ex post*, de todas las ofertas comerciales del AEP para personas, empresas y gobierno (incluyendo ofertas de B2B, M2M e IOT), para asegurarse que los paquetes y promociones que se ofrecen puedan ser replicados por todo tipo de competidores (tanto operadores de redes como OMVs) para prevenir el daño a la competencia antes de que ocurra.

13. Adicionalmente, para reducir los costos innecesarios derivados de las restricciones a la provisión de servicios móviles es también de vital importancia que:

- Se fortalezcan las medidas para asegurar el acceso efectivo, oportuno y eficiente a insumos mayoristas e infraestructura pasiva del AEP (y de Telmex en particular), incluyendo el cumplimiento estricto de las obligaciones en materia de equivalencia de insumos (de proveer servicios a competidores bajo los mismos precios y condiciones que a las empresas de su mismo grupo); el rediseño del SEG para asegurar el acceso detallado, en tiempo real y sin restricciones a la información sobre la ubicación y capacidad disponible en postes, ductos y fibra; así como el establecimiento de reglas claras de niveles de servicio (costos, plazos de entrega, niveles de servicio y consistencia tarifaria); y,
- Se fortalezcan y extiendan las obligaciones de provisión de servicios de usuario visitante por parte del AEP más allá de los 5 años actualmente previstos en la oferta pública de referencia, hasta que el AEP deje de ser preponderante; se mejore la información proporcionada a los usuarios; y se flexibilice el acceso a la red de Telcel para evitar costos innecesarios en las zonas donde el solicitante ya cuenta con cobertura.

14. El acceso a la infraestructura y servicios mayoristas del AEP es indispensable para el despliegue efectivo de redes alternativas, y es la razón por la cual la Constitución los considera insumos esenciales. Las condiciones de acceso efectivas reducen los costos de operación de redes, lo que permite una competencia efectiva, y la oferta de mejores condiciones y precios por parte de empresas de servicios móviles a los consumidores finales.

15. El IFT ha señalado la importancia de implementar efectivamente la separación funcional del negocio mayorista del AEP como un elemento crucial para el éxito de las medidas de preponderancia impuestas en 2017. Aunque este proceso siga en curso, dado el ritmo lento de implementación de las medidas asimétricas y las escasas acciones de verificación y cumplimiento a la fecha, junto con el hecho de que la separación funcional mantiene a las empresas bajo el mismo grupo de control, la probabilidad de éxito pareciera baja. De hecho, algunos insumos mayoristas críticos como los enlaces dedicados de larga distancia ni siquiera se ubicarán bajo el control de las empresas de última milla de nueva creación, lo que implica que no habrá cambio alguno en la estructura de incentivos del AEP. Por lo tanto, el IFT debería abocarse a supervisar el cumplimiento estricto de las medidas asimétricas y del proceso de separación funcional y exigir

competencia en el mercado se ve comprometida, no por el hecho de que la PEA sea más eficiente, sino simplemente por su capacidad para excluir a los competidores debido a su tamaño de red.

resultados *inmediatos*.⁴ Si la efectividad de las medidas asimétricas no mejoran fundamental y rápidamente las condiciones de acceso a insumos mayoristas e infraestructura (particularmente ductos, postes y fibra) del AEP, el Instituto debería anticiparse y exigir la plena separación estructural como medida alternativa que genere los incentivos correctos para el AEP en el cumplimiento de las medidas.

16. Finalmente, dado que el video representará la gran mayoría del volumen del tráfico móvil en el futuro próximo (en México significará hasta el 79% del total para el 2022, según algunos reportes de la industria),⁵ el IFT debiera preocuparse especialmente por los potenciales efectos anticompetitivos y demás daños que pueda generar el levantamiento de las restricciones al AEP en materia de servicios de televisión restringida. Dado el riesgo de empaquetamiento anticompetitivo de servicios móviles y de video por parte del AEP (incluyendo servicios OTT), no se le debería conceder este privilegio hasta que cumpla cabalmente con todas las medidas asimétricas impuestas, que imperen condiciones de competencia efectiva en el sector, y que el AEP deje de ser preponderante.

II. Por qué México requiere de mejor regulación asimétrica

II.1. El mercado móvil no muestra signos de rebalanceo y la regulación no ha logrado reducir las ventajas artificiales del Agente Económico Preponderante (AEP)

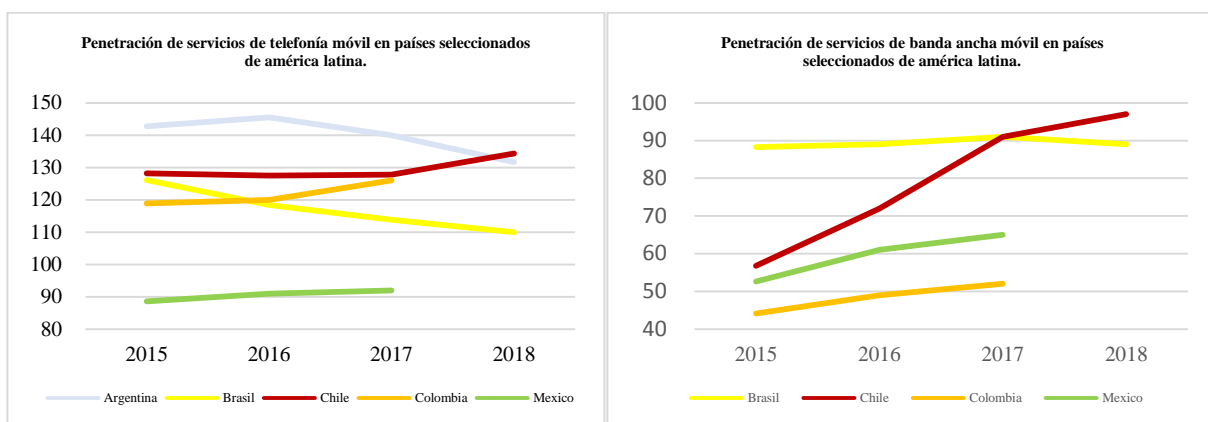
17. En 2013, después de casi 20 años de fracasos regulatorios y legales, México aprobó reformas sin precedentes en la industria de las telecomunicaciones, mismas que buscaron promover mayor competencia en el sector (“Reforma”). Previa a la Reforma, los consumidores mexicanos sufrían de la falta de conectividad y de opciones de servicios en un mercado altamente concentrado con precios elevados y sujetos a distintos tipos de prácticas anticompetitivas del AEP, que le permitieron expandir su presencia en 18 países de América Latina, cuyas tasas de penetración son frecuentemente mayores a las de México. Algunos hitos regulatorios de la Reforma que pretenden equilibrar el mercado y resarcir el daño sufrido por los consumidores durante las últimas dos décadas, incluyen:

- La Reforma constitucional y la creación del IFT en 2013,
- La declaración de preponderancia hecha por el IFT y la consecuente regulación asimétrica impuesta en 2014,
- La nueva ley federal de telecomunicaciones y radiodifusión de 2014, y
- La primera evaluación, modificación y adición de medidas asimétricas de preponderancia en 2017, respecto de las medidas impuestas en 2014.

⁴ Al resolver el amparo en revisión 918/2017, promovido por AT&T en contra del artículo 275 de la LFTR, la Segunda Sala de la SCJN resolvió que el IFT debe realizar cada 3 meses visitas de verificación para comprobar el debido cumplimiento de las medidas impuestas al AEP con las formalidades y mecanismos que se prevén en los diversos artículos 291 y 292 de la misma Ley como estándar mínimo de actuación.

⁵ Ver: *Cisco VNI Forecast Highlights Tool*, available at: https://www.cisco.com/c/m/en_us/solutions/service-provider/vni-forecast-highlights.html y *Ericsson Mobility Report*, available at www.ericsson.com/mobility-report.

18. Todas estas medidas han introducido y desarrollado, de forma incremental, regulación asimétrica con el objeto de promover la competencia a través de un piso parejo y con una base sustentable y de largo plazo. La Reforma ha generado algunos beneficios de corto plazo para los consumidores, mismos que se han visto reflejados en una reducción de hasta el 40% en sus precios desde 2013, así como la expansión del acceso a servicios de banda ancha móvil a más de 50 millones de mexicanos adicionales desde 2012, aunque México todavía se encuentra por debajo incluso de otros países latinoamericanos, como se puede apreciar de las gráficas a continuación.



Fuente: IFT, Banco de Información de Telecomunicaciones, y reguladores de telecomunicaciones nacionales.

19. No obstante, dado que la dominancia sectorial y de mercado del AEP se ha visto fortalecida, los avances logrados están en peligro de ser revertidos, al igual que la sustentabilidad de la presión competitiva por parte de otros operadores. El AEP ha mantenido incrementos en su participación de mercado en términos de ventas, pasando de 68.3% en 2016, a 69.2% en 2018 (y a 70.2% en el último trimestre de 2018), al mismo tiempo que sus utilidades fueron cercanas a los USD 15,000 millones de EBITDA en los últimos tres años --- en contraste con la ausencia de rentabilidad de Telefónica y AT&T.⁶

20. Es indispensable que la actual revisión de preponderancia lleve a cabo un análisis detallado del mercado de las telecomunicaciones en México y de la efectividad de las medidas asimétricas hasta ahora impuestas al AEP a efecto de mejorarlas o crear nuevas que resulten más efectivas y que maximicen el acceso de los consumidores a los servicios de telecomunicaciones, ofrezcan más opciones de servicio, generen proveedores viables, y que finalmente redunden en beneficio y bienestar de la sociedad mexicana.

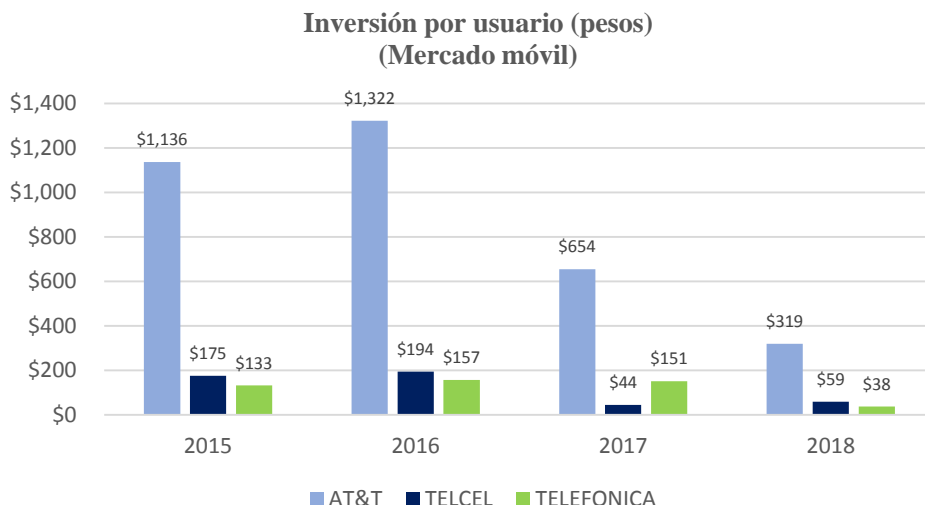
21. Si bien AT&T ha invertido sustancialmente en su red y operaciones en México desde el 2015, superando a sus competidores—incluyendo al AEP—en una proporción de cinco a uno en términos de inversión por suscriptor y representando más del 50% del total de las inversiones realizadas en el mercado de telefonía móvil en el periodo de 2015-2017,⁷ sus costos unitarios siguen siendo sustancialmente superiores a los del AEP por virtud de la ventaja estructural de este último en términos de volumen de clientes,⁸ por su negativa de otorgar acceso efectivo a la infraestructura

⁶ Fuente: IFT, Banco de Información de Telecomunicaciones y reportes a bolsa de las empresas.

⁷ IFT, Banco de Información de Telecomunicaciones.

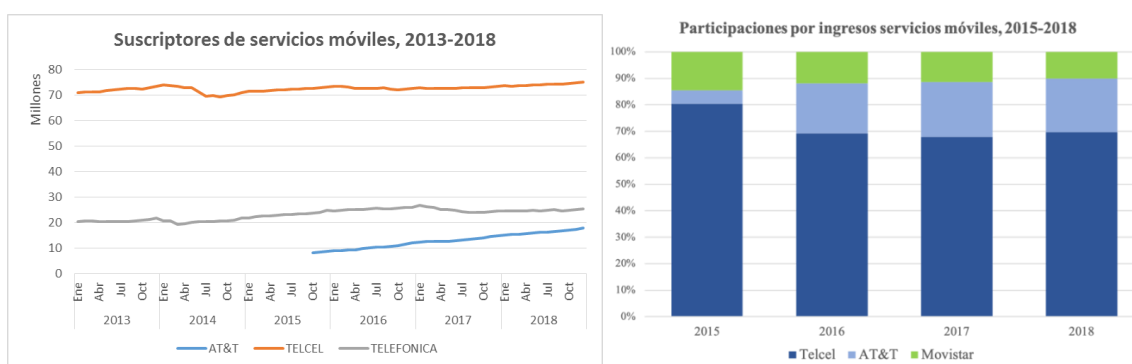
⁸ La industria de las telecomunicaciones se caracteriza por costos fijos muy altos y bajos costos marginales, lo que le otorga al AEP una amplia ventaja derivada de su base de suscriptores, que es más de tres veces el tamaño de cualquiera de sus competidores. Las cifras exactas no son públicas, pero el costo por usuario del espectro para los operadores

esencial que controla, por el apalancamiento de su poder sustancial en mercados relacionados y por una regulación que ha resultado insuficiente para hacer frente a las condiciones extremas de asimetría del mercado mexicano.



Fuente: IFT, Banco de Información de Telecomunicaciones

22. La diferencia en tamaño y escala otorgan al AEP una ventaja artificial sobre sus competidores, que resulta imposible de contrarrestar sin un cambio regulatorio amplio y efectivo. De momento, las medidas adoptadas por el IFT desde la Reforma para evitar que el AEP afecte la competencia no han sido suficientemente efectivas. Aprovechando sus ventajas artificiales, el AEP ha logrado restringir la capacidad de otros operadores para competir y crecer y ha fortaleciendo su posición dominante en el sector. En las siguientes gráficas se observa que, aun cuando la participación de mercado del AEP en términos de suscriptores ha caído ligeramente, su participación de mercado en los ingresos por servicios móviles se ha incrementado.



Fuente: IFT, Banco de Información de Telecomunicaciones, y reguladores de telecomunicaciones nacionales.

23. Algunas de las deficiencias y debilidades más preocupantes del marco regulatorio incluyen:

móviles es un buen ejemplo: el costo por usuario anual de espectro de Telcel es de MXN 94, de Telefónica es de MXN 151, y de AT&T es de MXN 332 (tomado de información pública).

- *Menores asimetrías en las tarifas de interconexión:* Se redujo el nivel de asimetría en las tarifas de interconexión en móviles en un 50%, pasando de 19 centavos en 2017 a 8 centavos en 2019,⁹ a pesar de que el AEP ha *ganado* participación de mercado en términos de ingresos durante ese periodo. El no permitir que operadores distintos al AEP cobren tarifas de interconexión más altas mientras procuran expandir sus redes frente a un jugador que tiene una participación de mercado de más del triple que cualquier otro operador, distorsiona la competencia en favor del operador preponderante. La asimetría es importante para nuevos entrantes como AT&T, ya que ayuda a minimizar las desventajas de menores economías de escala y de las diferencias en costos de despliegue de su red, particularmente considerando la falta de acceso efectivo a los insumos esenciales de la infraestructura controlada por el AEP que encarece innecesariamente el despliegue.

- *El potencial regreso de discriminación “on-net/off-net”:* Si el AEP gana sus litigios en tribunales sobre la legalidad de la prohibición de discriminación de tarifas a sus usuarios finales que llamen a otras redes, establecida en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (LFTyR),¹⁰ es posible que se vuelvan a ver estrategias comerciales basadas en la creación del “efecto club” para desplazar indebidamente a sus rivales. No existe ninguna otra explicación razonable del litigio promovido por el AEP. Debido a que el AEP cuenta con aproximadamente el 65% de suscriptores de telefonía móvil, el cobrar más por llamadas “off-net” permitiría que los servicios ofrecidos por el AEP parezcan artificialmente más atractivos y, al mismo tiempo, reducir el tráfico entrante y la demanda de las redes de operadores rivales. Esto crearía barreras de entrada, desplazamiento de indebido de competidores, mantendría cautivos a los clientes del AEP, e incrementaría la concentración del tráfico “on-net” y de los servicios de telefonía móvil en general.

- *Inexistencia de revisión de replicabilidad ex ante para los servicios móviles:* Mientras que los servicios de telefonía fija están sujetos a la revisión *ex ante* de replicabilidad, los servicios móviles no lo están. Los paquetes que ofrece el AEP no son revisados ni siquiera en lo individual, ya que se agrupan por conjuntos de servicios similares. Esto significa que el AEP puede ofrecer nuevos servicios diseñados para atacar estratégicamente a nuevos entrantes o disuadir la oferta de servicios de nicho, ya que sabe que únicamente los servicios más “representativos” serán objeto de escrutinio.¹¹ El IFT también ha diseñado la metodología de replicabilidad pensando en OMVs y en los servicios de voz/datos/SMS, y no en operadores de redes u otras dinámicas competitivas más complejas de empaquetamientos que también dependen de los insumos mayoristas

⁹ Esta asimetría es la diferencia entre las tarifas de terminación establecidas anualmente por el IFT para el AEP y los operadores no preponderantes.

¹⁰ El litigio es respecto del artículo 208 de la LFTyR, que a la letra establece: “...*El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial en el mercado de terminación de llamadas y mensajes cortos, tendrá, entre otras obligaciones, las siguientes: I. No podrá establecer a sus usuarios cargas o condiciones comerciales distintas en calidad y precio, para los servicios que se originan y terminan en su red, que aquellas que aplique a los servicios que se originan o terminan en la red de otro concesionario.*”

¹¹ Por ejemplo, banda ancha fija inalámbrica (“Internet en tu casa”, similar a la de AT&T “Internet en casa”).

del AEP, pero que pueden incluir servicios fijos, de video u otros (incluso servicios que no son de telecomunicaciones).

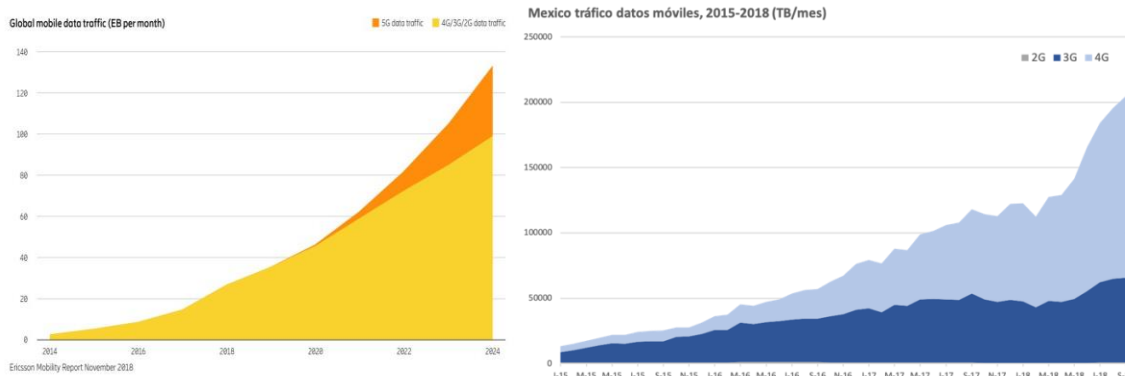
- *Ausencia de acceso a postes, ductos y fibra óptica del AEP:* Las redes de fibra óptica fija y las redes móviles son cada vez más complementarias. Es muy complejo—y pronto será imposible—para las redes móviles seguir el paso a la creciente demanda de transmisión de datos sin contar con *backhaul* de fibra óptica. Se supone que el SEG debe contener información transparente respecto de la ubicación y capacidad de la infraestructura desplegada; sin embargo, requiere de importantes mejoras para que sea útil, ya que tiene fallas de diseño y deficiencias tecnológicas. Incluso cuando los sitios se encuentran cerca de los nodos FTTx, el AEP frecuentemente cobra cantidades prohibitivas y no reguladas por “proyectos especiales” que tienen el efecto de bloquear el acceso a su infraestructura aún y cuando existe el requisito de compartir su infraestructura en el papel.

24. La vulnerabilidad de los competidores ante las conductas anticompetitivas del AEP, que reduce su capacidad para competir efectivamente, y la falta de acceso a lo que la Reforma y el IFT han establecido formalmente como insumos esenciales¹² o elementos que se deben compartir, que incrementa significativamente sus costos de inversión, les genera un enorme riesgo de no poder destinar suficientes recursos para mejorar sus redes, ni de poder seguirle el paso a la creciente demanda, que es indispensable en estos tiempos.

II.2. El uso de datos y video impulsarán el uso de servicios móviles, y la infraestructura se debe actualizar para satisfacer la demanda

25. El futuro de los servicios móviles depende cada vez más de la efectiva provisión de internet de alta velocidad y alta calidad, mientras que la industria se desplaza hacia nuevas tecnologías y un mayor uso de datos. Las redes tendrán que procesar un volumen de datos cada vez mayor, impulsados principalmente por el *streaming* de videos y otras aplicaciones de uso intensivo de datos.

¹² CPEUM, artículo octavo transitorio, fracción IV.



Gráfica izquierda disponible en: <https://www.ericsson.com/en/mobility-report/reports/november-2018/mobile-data-traffic-growth-outlook>.

Fuente de la gráfica derecha: Elaboración propia con datos de IFT, Banco de Información de Telecomunicaciones.

26. El crecimiento mundial año con año de tráfico móvil ha sido constante y en el orden de entre 50 y 90% por cada trimestre desde 2014, y ha incrementado en más de 60 veces durante el mismo periodo. En México, durante el periodo 2017-2018, el tráfico de datos móviles ha crecido más del 60% por año¹³ y, de acuerdo con estimaciones de Cisco, el tráfico de datos móviles se multiplicará por seis entre 2017 y 2022, lo que arroja una tasa de crecimiento anual compuesta del 51%. El tráfico de video representará un 79% del total de tráfico de datos móviles en México para el 2022, comparado con el 58% registrado para finales de 2017.¹⁴

27. Como se puede apreciar en las gráficas de arriba, existe claramente una tendencia de tráfico de datos creciente que requerirá de redes cada vez más robustas. Las inversiones que ha destinado AT&T en México han impulsado una mejora en sus redes con el objetivo de ampliar su base de usuarios y ofrecer servicios de mayor calidad, alta velocidad y baja latencia.

28. El despliegue de la red de fibra óptica de AT&T se ha visto limitada, por restricciones municipales, y por una tramitología local lenta y compleja. Algunas estimaciones internas indican que el acceso efectivo a infraestructura pasiva del AEP podría reducir los costos de despliegue de fibra óptica en hasta 40%, sin tomar en consideración los costos relacionados con las autorizaciones gubernamentales. De acuerdo con el IFT,¹⁵ los trabajos de obra civil que incluyen excavaciones e instalación de postes, representan entre el 50 y 80% de los costos para desplegar una red, por lo que la instalación de infraestructura duplicada es extremadamente costosa y económicamente ineficiente, y vuelve indispensable que exista acceso efectivo a la infraestructura esencial del AEP. Las mismas dificultades que enfrenta AT&T las enfrentan todos los competidores del AEP, pero no el AEP dada su histórica ventaja de estar verticalmente integrado en servicios locales y móviles, así como por la infraestructura y derechos de paso heredados de cuando era un monopolio del Estado con acceso privilegiado a postes, ductos y torres de microondas, así como puntos de presencia (PoP) rurales y urbanos, etc.

¹³ IFT, Banco de Información de Telecomunicaciones

¹⁴ Cisco Visual Networking Index Mobile Forecast Highlights Tool, disponible en: https://www.cisco.com/c/m/en_us/solutions/service-provider/forecast-highlights-mobile.html

¹⁵ IFT, Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119, p. 1362.

29. A efecto de expandir su red y cobertura en México sin el acceso efectivo a la infraestructura pasiva del AEP, AT&T ha tenido que apoyarse principalmente en soluciones inalámbricas de *backhaul* de microondas que han sido satisfactorias a la fecha, pero que muy probablemente sean insostenibles en el futuro cercano. Lo anterior debido a la limitada capacidad de transmisión, de aproximadamente 200Mbps que ofrece esta tecnología, lo cual es claramente insuficiente para enfrentar los desafíos de capacidad de red en el futuro. Por ejemplo, GSMA estima que para el año 2022, el 80% de los sitios móviles tendrán que proveer capacidades de transmisión de más de 350 Mbps (y más de 600 Mbps para el 2025), y que el restante 20% tendrá que ser capaz de transmitir datos a una velocidad de más de 1Gb (y más de 3Gb para el 2025). Esta velocidad de transmisión de datos sólo se puede ofrecer por medio de líneas de fibra óptica, y no será alcanzable a menos de que se otorgue acceso efectivo a los insumos mayoristas y a la infraestructura pasiva del AEP.¹⁶

II.3. El AEP, particularmente Telmex, cuenta con insumos mayoristas e infraestructura fija que son esenciales para la provisión de servicios móviles

30. La infraestructura del operador incumbente son considerados un insumo esencial, debe compartirse y, por ende, su acceso está diseñado y regulado para otorgar a sus competidores acceso a la misma.¹⁷ Una regulación asimétrica que busca proporcionar acceso a los insumos mayoristas e infraestructura física del AEP, resulta central para el éxito de la Reforma y para generar beneficios tangibles para los consumidores mexicanos, ya que promueve la competencia, basado en la compartición de infraestructura, mismo que permite ampliar la oferta y reducir precios. Para prestadores de servicios móviles esto significa tener acceso a infraestructura operada por Telcel o Telesites, pero también y principalmente a los enlaces dedicados de Telmex y a elementos específicos de su red física, incluida la fibra óptica, los ductos y postes, cruciales para conectar sitios y conformar un *backhaul* eficiente. El incrementar la capacidad del *backhaul* para satisfacer la necesidad creciente de tráfico de datos, resulta esencial para tener una red de calidad y así satisfacer las necesidades de los consumidores. El acceso a la infraestructura e interconexión de Telmex demostraron ser una enorme ventaja para Telcel durante la década de los 90s y a principios de los 2000. En virtud de que la arquitectura futura de redes dependerá en gran medida de las redes de fibra óptica e infraestructura fija, Telcel se volverá a beneficiar de privilegios que no tienen sus competidores por el acceso preferencial a la red de fibra de Telmex, que ha demostrado ser esencial para las redes móviles.

31. BEREC (*Body of European Regulators for Electronic Communications*), en su reporte sobre convergencia entre redes fijas y móviles, describe claramente estos problemas:

¹⁶ GSMA (2018) “Mobile Backhaul Options,” disponible en: <https://www.gsma.com/spectrum/resources/mobile-backhaul-options/>

¹⁷ Esto no solo está reconocido por las leyes y ordenamientos mexicanos, sino también por tratados internacionales (OMC, Anexo sobre Telecomunicaciones y el Cuarto Protocolo).

“MNOs pueden... confiar en cualquiera de las soluciones fijas o inalámbricas cuando transportan tráfico móvil de las células a los nodos centrales (PoPs).

Si la demanda en términos de capacidad es muy alta, lo que normalmente sucede en áreas cubiertas por LTE y tecnologías subsecuentes, es que los operadores dependen principalmente de los enlaces de fibra óptica (los cuales adoptan tipologías punto a punto o punto a multipunto) y, en algunos casos, en el ancho de banda de sistemas de radio.

Los enlaces de fibra óptica son la opción preferida de los operadores gracias a su alta capacidad, su flexibilidad para el uso de diferentes tecnologías y la universalidad de sus aplicaciones. Los operadores por lo general tienden a confiar más en los enlaces de fibra óptica en zonas urbanas y turísticas, donde la densidad del tráfico es alta”¹⁸

32. Si bien la oferta de acceso a los enlaces dedicados de Telmex ha mejorado en zonas donde existen proveedores alternativos, los precios son mucho más altos en aquellas zonas donde no existen alternativas, sin pasar por alto que el acceso a la infraestructura pasiva ha sido prácticamente nula. Mientras que la infraestructura de la Comisión Federal de Electricidad se encuentra frecuentemente saturada, los postes de Telmex cuentan con capacidad excedente a pesar de que tiene la obligación de compartir su infraestructura. Esto deja en evidencia la tendencia del AEP de restringir el acceso a los insumos que controla. Como ha sido mencionado más arriba, aún cuando los sitios de sus competidores se encuentran cerca de los nodos de fibra óptica de Telmex, el AEP cobra tarifas prohibitivas, por concepto de “proyectos especiales” para conectar los sitios de sus competidores. El concepto de “proyectos especiales” no está definido en la oferta de referencia, lo que le otorga un amplio margen al AEP para denegar el acceso efectivo a su infraestructura esencial, aún y cuando existe la obligación de compartirla en principio.

33. Para ilustrar los problemas asociados con el concepto de “proyectos especiales”, a continuación presentamos cinco ejemplos de cotizaciones realizadas por el AEP, a petición de AT&T, para crear o aumentar la capacidad de transmisión de datos en distintas zonas:

¹⁸ Reporte BEREC sobre la convergencia entre redes fijas y móviles, BoR (17) 187, octubre 2017. Disponible en: https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/reports/7311-berec-report-on-the-convergence-of-fixed-and-mobile-networks.

Estatus	Folio SEG	Nombre Punta A	Nombre Punta B	Capacidad Actual (Mbps)	Capacidad Solicitada (Mbps)	Costo por Proyecto Especial (MXN)	Nueva Renta Mensual (MXN)
Nuevo	10316774	Tonalá	RSO Atasta (II)	Nuevo	1000	\$8,057,467	\$114,580
Nuevo	10338197	Pijijiapan	Tapachula Colocada	Nuevo	200	\$1,248,911	\$56,198
Incremento	10401290	San Cristobal de las Casas	RSO ATASTA (II)	200	500	\$9,955,418	\$56,198
Incremento	10401339	Tonala	Tuxtla Colocada	200	500	\$8,600,679	\$56,198
Incremento	10414026	San Cristóbal de las Casas	Villahermosa Colocada	200	500	\$10,017,558	\$56,198

34. En todos estos casos, el precio de la renta mensual sujeta a regulación para la capacidad solicitada representa una muy pequeña proporción del costo inicial para la realización de un “proyecto especial”. Por ejemplo, para el caso del incremento de capacidad de 200 a 500 Mbps para el tramo de San Cristóbal a Villahermosa, en donde el AEP ya tiene capacidad instalada, la renta mensual del enlace es de únicamente MXN 56,000, mientras que el pago por “proyecto especial” para incrementar la capacidad es de más de MXN 10 millones, lo que hace inviable el proyecto. Si no existe manera para que el regulador, ni el solicitante de acceso a la red del AEP, sepan cuál es la capacidad instalada y la presunta necesidad de instalar capacidad física adicional, resulta claro que no existe forma de evitar el cobro arbitrario de este tipo de cargos por parte del AEP.¹⁹

35. En el ámbito de las redes fijas, la convergencia tecnológica que ha permitido que redes paralelas (principalmente empresas cableras) compitan contra el AEP en toda la gama de servicios (triple y a veces cuádruple play),²⁰ aunado a la prohibición expresa que tiene el AEP de prestar servicios de televisión de paga, ha permitido mantener condiciones de competencia más balanceadas. El despliegue de redes móviles, sin embargo, depende de forma importante del acceso a infraestructura física e insumos mayoristas, mismos que son inasequibles desde un punto de vista económico. Por lo tanto, dicho acceso es indispensable para reducir las barreras de entrada y los costos operativos en servicios móviles, de forma tal que se permita a otros operadores, diferentes del AEP alcanzar una oferta de servicios competitiva y precios asequibles. Tal y como ocurre para AT&T en México, si los competidores no tienen acceso efectivo a la infraestructura física e insumos mayoristas del AEP, tendrán que depender de enlaces de microondas con menor capacidad, lo que claramente limita su potencial de enfrentar los retos de capacidad de red, menor latencia y mejor experiencia de usuarios, fortaleciendo las ventajas artificiales con que cuenta el AEP. Esto despoja a los consumidores de los beneficios de una mayor oferta y diversidad de servicios, a mejores precios.²¹

¹⁹ AT&T presentó una denuncia ante el IFT respecto de este problema.

²⁰ Triple Play consiste en ofrecer servicios de internet, televisión y telefonía fija. Cuádruple Play incluye servicios de telefonía móvil además de los servicios de Triple Play.

²¹ Ver Anexo Único para ver la lista formal de denuncias presentadas por AT&T.

II.4. El IFT ha reconocido las debilidades de las medidas actuales y ordenó la separación funcional del AEP para mejorar el acceso a los insumos esenciales

36. El mismo IFT ha reconocido la naturaleza crítica del acceso a la infraestructura y la necesidad de mejorarlo en su decisión de ordenar la separación funcional del AEP, afirmando que es “impostergable” para transitar a la competencia, eliminar la discriminación y los subsidios cruzados, y para incentivar mayor eficiencia en la provisión de servicios mayoristas.²² El IFT también admitió de manera explícita en su decisión de 2017 que, no obstante las regulaciones impuestas sobre el AEP en materia de desagregación y la compartición de infraestructura, las mismas no han sido suficientes para garantizar acceso efectivo de competidores ni una adecuada supervisión por parte de la autoridad, lo que resultó en la ausencia de avances significativos en la provisión competitiva de servicios fijos que beneficie a los usuarios finales:

“... El Instituto en la Resolución de AEP impuso medidas relacionadas con la desagregación y la compartición de infraestructura, sin embargo, de lo señalado en el presente documento y en el Análisis de Competencia referente a la ausencia de condiciones adecuadas para el acceso a los servicios y verificación de la prestación de los mismos, se advierte que la situación del sector de telecomunicaciones en relación con los servicios fijos, no ha mostrado avances significativos que beneficien a los usuarios finales...”

37. Dado que el proceso de separación funcional todavía tiene que ser completado, y que ello no ocurrirá antes del primer trimestre de 2020, los problemas identificados por el IFT todavía son fieles reflejos de la realidad. Además, el éxito de las medidas de separación funcional todavía está en duda. A modo de ejemplo, mientras que los enlaces de acceso local serán administrados por la nueva empresa de “última milla”, los enlaces de larga distancia todavía estarán controlados por la división mayorista de Telmex, misma que no será afectada por el plan de separación funcional. No hay razones para creer, por lo tanto, que las condiciones de acceso para estos elementos mejorarán.

38. La principal razón para separar estructuralmente las actividades mayoristas y minoristas del AEP es clara: eliminar los incentivos y posibilidades que tiene el AEP de discriminar (legal, técnica y económicamente) en favor de sus propios servicios.²³ Sin embargo, la separación funcional ordenada por el IFT es poco probable que alcance estos objetivos toda vez que, aunque contempla la administración de estas actividades por parte de empresas diferentes, éstas seguirán bajo el mismo paraguas de propiedad del AEP.

39. En este sentido, la separación funcional del brazo mayorista de Telmex se asemeja a un remedio conductual que depende en gran medida del éxito de la regulación asimétrica de acceso, diseñada para reducir la capacidad del AEP (integrado verticalmente) de negar acceso a sus competidores aguas abajo. El estándar de equivalencia de insumos impuesto

²² IFT, Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119, p. 1377.

²³ IFT, Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119, p. 1451.

por la decisión de 2017²⁴ por el cual el brazo minorista del AEP debe usar y tener el mismo acceso a los insumos aguas arriba que sus competidores todavía no es operativa. Además, aún cuando esté vigente, su cumplimiento será notoriamente difícil de supervisar. La propiedad común implicará que el AEP seguirá siendo un grupo verticalmente integrado con fuertes incentivos a incurrir en prácticas discriminatorias (ya sea a través de retrasar o diferenciar el procesamiento o el costo de “proyectos especiales”, o mediante la compartición de información de operaciones e inversiones futuras de una manera que no esté disponible a terceros).

III. Recomendaciones específicas sobre cómo mejorar las condiciones de competencia en los servicios móviles

40. La regulación asimétrica claramente no ha sido suficiente para alterar las condiciones estructurales del mercado de servicios móviles en México. No sólo la participación de mercado del AEP aumentó en los dos últimos años (en términos de ingresos en el mercado móvil), sino que además la comunidad financiera internacional, basándose en tendencias regulatorias y de mercado actuales, ha pronosticado que dicha participación continuará creciendo de manera significativa, hasta alcanzar 74% en 2022.²⁵ Como ocurrió en otros momentos de optimismo regulatorio y económico, tales como la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994 y la apertura a la competencia del sector de telecomunicaciones mexicano en 1996-97, la Reforma trajo aparejada la entrada al mercado de nuevos competidores y, en el corto plazo, beneficios significativos para los consumidores en México. Sin embargo, estos beneficios se perderán si el mercado continúa siendo dominado por un solo jugador, por lo que la rentabilidad y sobrevivencia de sus rivales está en riesgo. Si no se toman medidas adicionales para prevenir el comportamiento excluyente del AEP, que le permite desplazar competidores, no por virtud de ser eficiente y generar valor para los consumidores sino por virtud de apalancarse en su tamaño y acceso privilegiado a infraestructura y otras variables no disponibles para otros, hay un riesgo real que el sector telecomunicaciones vuelva otra vez a ser un monopolio que explote a los consumidores con precios altos y servicios de baja calidad.

41. Continuar cerrando la brecha digital incrementando la penetración de servicios móviles en México depende en buena medida de mantener los niveles recientes de inversión a través de una mejor regulación pro-competitiva y la creación de un campo de juego nivelado que permita un acceso competitivo a los insumos esenciales del AEP y que sirva de apoyo para continuar desplegando infraestructura de red. La única manera viable de evitar la reversión de los beneficios para los consumidores obtenidos recientemente, por lo tanto, es persistir en la eliminación de los desequilibrios en las condiciones de mercado para habilitar mayores inversiones. Estas últimas son la base para una competencia efectiva basada en infraestructura que expanda la cobertura y mejore el bienestar del consumidor.

²⁴ Idem

²⁵ JP Morgan, *Latin America Equity Research report, America Movil*, 05 April, 2019.

La entrada de AT&T en el mercado mexicano ha sido y continuará siendo por muchos años una fuente poderosa de mayor competencia y beneficios para los consumidores, siempre y cuando se le dé la oportunidad de competir en igualdad de condiciones. El éxito de las medidas de preponderancia del IFT son vitales para conseguir esto, tanto en términos de evitar prácticas anticompetitivas del AEP basadas en el tamaño (escala) y alcance de su red y servicios, como para preparar el terreno de una regulación que provea un acceso efectivo a su infraestructura. Sólo de esta manera se generarán las grandes inversiones requeridas para desplegar redes de siguiente generación y desarrollar aplicaciones tales como servicios de *streaming* de video, mismas que requieren un amplio ancho de banda y baja latencia.

42. En vista de la ausencia de mejoras en la estructura y nivel de competencia en el mercado mexicano, *es de vital importancia que no haya ningún tipo de retroceso en las obligaciones regulatorias asimétricas*. Si bien las medidas vigentes han sido insuficientes para mejorar las condiciones competitivas, cualquier retroceso sólo permitirá que las mismas se deterioren más aún, poniendo en riesgo la viabilidad de los rivales del AEP y a los consumidores. Tal y como lo reconoce y explica el mismo IFT, las medidas hasta ahora adoptadas han sido claramente insuficientes para mejorar las condiciones competitivas. A ello se agrega que una de las medidas más relevantes originada en el anterior proceso de revisión para subsanar este fracaso, la separación funcional del brazo de infraestructura mayorista del AEP, tiene perspectivas de éxito cuestionables y todavía falta ser implementada.

43. Bajo estas condiciones, no hay razón para contemplar la remoción o flexibilización de cualquiera de las restricciones impuestas sobre el AEP. Por el contrario, debería considerarse el endurecimiento de las medidas existentes para reforzar el camino hacia un mercado más competitivo.²⁶ Esto debe incluir mantener la prohibición de que el AEP obtenga una licencia de televisión restringida, medida que está enteramente dentro de los poderes del IFT para evitar efectos anticompetitivos mayores. La eliminación de esta restricción sería inconcebible a la luz del estancamiento del entorno competitivo en servicios móviles, la importancia creciente de los servicios de video en el espacio móvil, y el gran daño competitivo potencial que se derivaría si el AEP empaquetara esos servicios e incurriera en subsidios cruzados entre sus servicios de video y móvil (tanto voz como banda ancha).

44. Los párrafos siguientes detallan una serie de medidas específicas que AT&T respetuosamente somete al IFT como una manera de, por un lado, revertir los desequilibrios en el mercado y prevenir que el AEP continúe con la depredación y discriminación para desplazar indebidamente a sus competidores y, por otro lado, dar acceso efectivo a la infraestructura del AEP y reducir costos innecesarios en la provisión de servicios móviles. Estas son las medidas mínimas requeridas para revertir la situación actual en la cual el mercado de servicios móviles tiende a la monopolización.

²⁶ La Suprema Corte, en el caso 1414/2017, determinó que el AEP está en una posición más ventajosa con respecto a otros concesionarios y que ello justifica la necesidad de establecer medidas para reducir el porcentaje de su participación de mercado nacional y así posibilitar una competencia efectiva.

III.1. Medidas para revertir desbalances estructurales y evitar conductas anticompetitivas del AEP

Mantener un nivel adecuado de asimetría de las tarifas de terminación para reflejar el hecho que las participaciones de mercado no han estado convergiendo y que un rebalanceo estructural sigue siendo necesario en el sector móvil

45. Hasta que se alcance una competencia efectiva en el sector telecomunicaciones, el IFT debe seguir permitiendo que operadores no preponderantes cobren una tarifa de interconexión razonable que cubra todos sus costos de terminación, mientras que mantiene la asimetría en la interconexión y una tarifa del AEP más baja. La ley prevé específicamente que las tarifas de terminación deben tener en cuenta la participación de mercado de los operadores, entre otros factores, y las propias metodologías de costos del IFT especifican que la asimetría también debería reflejar las ventajas competitivas que el AEP tiene para mantener sus participaciones de mercado, y las correspondientes participaciones de los competidores.²⁷ Dado que la participación de mercado del AEP se incrementó en los dos últimos años, esto requiere frenar cualquier reducción adicional en el grado de asimetría para asegurar que esta medida pueda contribuir efectivamente al rebalanceo del sector. Esto es esencial para que el IFT pueda atenuar las diferencias en el costo por usuario entre el AEP y los otros operadores, y transitar hacia una estructura de la industria más balanceada, en vez de una en la que el AEP consistentemente ha tenido más de tres veces el número de suscriptores que su competidor más cercano.

46. Como resultado, el IFT debería atender el tema de costos de interconexión de llamadas en la revisión de preponderancia y prever un alto al continuo decremento en el grado de asimetría que ha contribuido al incremento en la participación del AEP de los ingresos en servicios móviles (y esto debería ser específicamente implementado en sus próximas resoluciones de tarifas de interconexión entre operadores móviles).

A la luz de impugnaciones judiciales pendientes y para evitar la reaparición del anticompetitivo “efecto club”, mantener la prohibición sobre el AEP de discriminar precios on-net/off-net

47. La prohibición vigente en ley de discriminar entre on-net/off-net está siendo impugnada en tribunales por el AEP, y por ende existe la posibilidad de que ésta sea revocada. Sin esta prohibición, AMX podría ofrecer otra vez llamadas on-net gratis o ilimitadas para sus usuarios y cobrar una tarifa diferente para llamadas off-net a las redes de sus competidores, creando así un “efecto club.”²⁸ La discriminación on-net/off-net no debería permitirse ya que conlleva altos costos de cambio para los consumidores (*switching costs*) que claramente favorecen al AEP por virtud de su tamaño. La eliminación de las restricciones a la discriminación entre redes en la ley significaría que el precio marginal del tráfico *off-net* podría elevarse por arriba del correspondiente al tráfico *on-net*.

²⁷ Incluye referencias.

²⁸ Sin esta prohibición, AMX tiene tanto los incentivos como la capacidad de incurrir en la conducta de estrechamiento de márgenes.

Asimismo, los planes de llamadas podrían empezar a incluir niveles más altos de tráfico *on-net* gratis o a precios reducidos. El mismo efecto podría ocurrir con los servicios fijos del AEP. En efecto, éste podría cobrar precios más altos por llamadas a las redes fijas o móviles de sus competidores con un daño potencial similar a la competencia. Toda vez que el AEP podría cobrar precios más altos por el tráfico *off-net*, dicho agente podría entonces disminuir el valor y los ingresos de las redes más pequeñas y el bienestar de sus suscriptores que reciben menos llamadas. Las tarifas *on-net/off-net* diferenciadas no son anticompetitivas cuando las implementa un jugador que no tiene poder sustancial, pero en manos del AEP son inequívocamente anticompetitivas.

48. Afortunadamente, aún si el AEP lograra tener éxito en su impugnación de la prohibición de la LFTyR de discriminar entre *on-net/off-net*, ello no impediría que el IFT mantenga esta medida a través de sus propias facultades, específicamente incluyéndola como una medida asimétrica y verificando su pleno cumplimiento a través del procedimiento de previa autorización de las tarifas del AEP.

49. Mantener la prohibición de discriminar entre llamadas *on-net/off-net* prevendría dañar aún más la competencia en el mercado, ya que el AEP no estaría en posibilidad de inducir artificialmente la preferencia del consumidor por sus servicios por virtud del “efecto club.” La inclusión de esta medida es perfectamente consistente con las facultades del IFT y los objetivos de la revisión de la preponderancia. Además, no hay razón válida para esperar al resultado de la impugnación de la medida por parte del AEP. De no confirmar esta prohibición, se correría un alto riesgo de nuevos abusos de preponderancia por parte del AEP.

50. El IFT, por lo tanto, debería incluir restricciones específicas en relación con la discriminación *on-net/off-net* en las nuevas medidas asimétricas, en los siguientes términos:

“i) El AEP no podrá establecer condiciones comerciales o tarifarias por servicios que se originen y terminen en su red que difieran en términos de calidad y precio de aquellas condiciones que apliquen a servicios que se originen o terminen en otras redes, o que se originen en su propia red y terminen en la de un tercero; y,

ii) El AEP no podrá discriminar entre su propio tráfico de red y aquel proveniente de cualquier red de un tercero.”

Reforzar las metodologías de replicabilidad requiriendo revisión ex ante de todas las ofertas minoristas móviles del AEP – en vez de ex post – tanto para OMVs como para operadores de red.

51. Dado el control del AEP de más del 65% de las líneas móviles y más del 70% de las conexiones de banda ancha inalámbricas, así como de la creciente relevancia de la convergencia, garantizar la replicabilidad técnica y económica de las ofertas comerciales del AEP es esencial para evitar daños a la competencia.²⁹ En otras palabras, antes de que se

²⁹ El artículo transitorio octavo de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las medidas asimétricas deben buscar evitar (prevenir) daño a la entrada al mercado y a la competencia. Desde

le permita al AEP lanzar una oferta en el mercado, la misma debe ser revisada para confirmar que no resulta en un estrechamiento de márgenes o un subsidio cruzado anticompetitivo, de manera tal que otros competidores puedan igualarla (replicarla) con una oferta propia. Requerir este proceso por anticipado (aplicación *ex ante*) y para cada oferta individual (en vez de para una canasta de paquetes comerciales) es más adecuado para promover entrada y crecimiento de proveedores alternativos, ya que evita el daño significativo que puede ser producido por paquetes de servicios que ningún otro competidor puede igualar, ya sea técnica o económicamente. Esto ya es la práctica del IFT en servicios fijos y debería adoptarse para los servicios móviles también.

52. Además, la prueba de replicabilidad debe ser realizada no sólo desde la perspectiva de los operadores OMVs, como actualmente es el caso. Al respecto, hay que tomar en cuenta que los operadores de redes también son usuarios de los insumos mayoristas del AEP y que el potencial daño competitivo es significativamente mayor en el caso de competidores de redes que en el del todavía incipiente segmento de los OMVs.

53. En la prueba de la replicabilidad móvil, es esencial que la totalidad de la oferta o paquete sea considerada, incluyendo no sólo servicios de voz/datos/SMS como ocurre actualmente sino también servicios fijos y de video, promociones específicas y temporales, y cualquier otro servicio o producto ajeno a las telecomunicaciones que se ofrezca como parte del paquete. La prueba también debería aplicar para cualquier tipo de paquete, incluyendo aquellos diseñados para diferentes grupos de individuos, empresas o concursos gubernamentales, y cualquier tipo de oferta tecnológica, incluyendo M2M y IOT. Cualquier otra alternativa abre la posibilidad a que comportamientos predatorios no sean evaluados por la autoridad. Cualquiera de los productos incluidos en un paquete debería estar disponible de manera individual y al mismo precio, en línea con las obligaciones asimétricas actualmente en ley.³⁰

54. Las licitaciones gubernamentales son un buen ejemplo de los problemas creados por criterios de replicabilidad demasiado estrechos. En estas licitaciones a nivel federal, estatal y municipal el AEP ha ofrecido en repetidas ocasiones precios inferiores a la suma de los costos de los insumos intermedios que otros competidores necesitan para integrar sus ofertas (enlaces, *roaming* e infraestructura pasiva, entre otros). En otros casos, el AEP provee a los competidores insumos mayoristas que no cumplen con los estándares de calidad especificados en las bases de los concursos, mientras que sus propios servicios sí los cumplen, en flagrante violación a los principios de equivalencia de insumos. En otros casos, el AEP incluye dentro de sus ofertas dispositivos móviles a precios que sus competidores no pueden replicar. Ninguno de estos casos específicos claramente anticompetitivos están cubiertos por los criterios de replicabilidad actuales.

55. El IFT ha concluido que las pruebas de replicabilidad pueden ser hechas tanto *ex ante* como *ex post* en el contexto mexicano y ha explicado --en su propia motivación para la

una perspectiva legal y práctica, es más fácil evitar o prevenir daño a la entrada al mercado o a la competencia a través de pruebas de replicabilidad previas.

³⁰ LFTR, artículo 267, fracción XII.

regulación asimétrica existente-- cómo una mayoría de países ha adoptado un estándar *ex ante* para las pruebas de replicabilidad de servicios de nueva generación, aun cuando las condiciones estructurales en esas jurisdicciones están menos desbalanceadas.³¹ El IFT también ha afirmado que el AEP tiene tanto la capacidad como los incentivos para cruzar subsidios entre servicios e incurrir en estrechamiento de márgenes con el objetivo de desplazar competidores. Además, hemos visto esos casos materializarse, como en los ejemplos mencionados en el párrafo anterior.

56. Los competidores deben poder responder a los paquetes comerciales del AEP cuando dependen de los servicios mayoristas e infraestructura de éste para proveer sus propios servicios minoristas. Esto es esencial para evitar varios tipos de prácticas anticompetitivas como por ejemplo estrechamiento de márgenes, depredación y subsidios cruzados. Si esta prueba solo se aplica *ex post*, entonces será muy tarde para prevenir el daño que habrá ocurrido al proceso competitivo para cuando la conducta sea detectada, lo que puede llevar al desplazamiento indebido de competidores del mercado. La aplicación *ex post* de pruebas de replicabilidad también es inconsistente con la disposición constitucional de la aplicación de medidas asimétricas para *prevenir* daño a la competencia y a los usuarios finales. Un análisis *ex ante* sirve ese propósito y mandato mucho mejor que lo que lo hace el análisis *ex post*.

57. Por lo tanto, es crucial que el IFT ordene en las medidas de preponderancia que las pruebas de replicabilidad sean aplicadas *ex ante*, para todo el paquete de servicios (incluyendo dispositivos móviles, servicios OTT y productos y servicios adicionales, aun cuando estos no sean directamente productos y servicios de telecomunicaciones). Dichas pruebas, además, deben ser aplicadas para cada paquete comercial o promoción ofrecida por el AEP y ser diseñadas desde la perspectiva de tanto operadores de redes como OMVs. Las metodologías de replicabilidad específicas ya publicadas por la autoridad deben ser modificadas a este efecto, aun si aumentan los costos de supervisión regulatoria. Dados los desbalances extremos del mercado móvil mexicano, cualquier otra alternativa incrementa el riesgo de mayores efectos adversos en la competencia.

III.2. Medidas para mejorar el acceso y reducir costos innecesarios cuando se usan las facilidades esenciales de la infraestructura del AEP

58. Hasta ahora AT&T se ha basado esencialmente en enlaces de microondas para satisfacer sus necesidades de *backhaul*. Estos enlaces, si bien son relativamente asequibles en términos de costos de capital y operación, tienen limitaciones de capacidad (un máximo de 200Mbps por sitio) que los vuelven insuficientes para soportar el incremento en el tráfico originado por las nuevas tecnologías y las necesidades de mayores anchos de banda. En este marco, la empresa requerirá aumentar el número de sitios con capacidad de *backhaul* de fibra óptica.

59. Para ampliar la capacidad actual de su red, AT&T no solo tiene planes de expandir el alcance de su red sino también de incrementar la proporción de sus sitios enlazados a

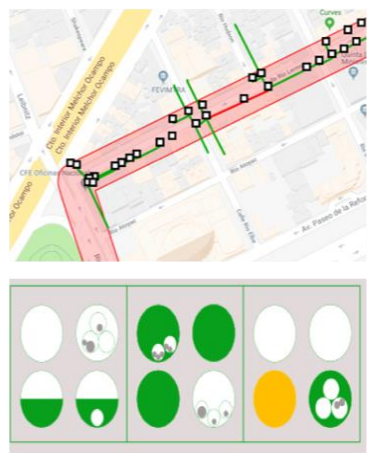
³¹ IFT, ACUERDO P/IFT/EXT/270217/119, p. 1104.

través de fibra óptica. Considerando que conectar sitios con fibra requeriría en promedio aproximadamente 2 km de fibra por sitio, y que el acceso efectivo a infraestructura puede reducir los costos incrementales de despliegue hasta en 40%,³² queda clara la relevancia de que el acceso a la infraestructura pasiva (incluyendo fibra oscura) sobre la base de una equivalencia de insumos sea competitiva, oportuna y no discriminatoria. Esto es esencial para reducir el tiempo y costo promedio de los nuevos proyectos de inversión de AT&T. Aun pequeñas variaciones en los costos de acceso pueden tener un gran efecto en la rentabilidad y en la competencia en el mercado.

60. Entre las regulaciones asimétricas más relevantes y que deben ser mejoradas está el funcionamiento del sistema electrónico de gestión (SEG) y la regulación procompetitiva de los “proyectos especiales,” de los que damos cuenta en las próximas secciones.

Acceso eficiente a insumos mayoristas y a la infraestructura física a través del SEG

61. El marco vigente para el acceso a los insumos mayoristas y a la infraestructura del AEP ha generado diversos problemas para los competidores. Después de 2 años de experiencia, hemos detectado áreas de oportunidad para mejorar la provisión de acceso oportuno y no discriminatorio a la infraestructura física del AEP y que este último provea el mismo nivel de servicio y funcionalidad a los competidores que el que provee para las otras empresas del AEP. En este sentido, son varios los problemas que han limitado la demanda y forzado a los competidores del AEP, incluyendo AT&T, a buscar insumos o infraestructura alternativa o paralela. Al respecto, las medidas asimétricas requerían que el AEP generara el SEG como una herramienta clave para que los competidores tuvieran información precisa respecto de la infraestructura física y que esto a su vez generara eficiencia contractual entre el AEP y otros operadores. Sin embargo, el AEP aun no ha provisto un mapa completo de su infraestructura física. Por ejemplo, no existe información sobre capacidad de fibra y no hay información sobre los códigos y símbolos usados en el SEG, como puede ser visto claramente en la captura de pantalla tomada de la interface actual del SEG que se presenta a continuación.



- La información sobre ductos no es clara.
- No se ofrecen mapeos completos y no se pueden ver las trayectorias de la fibra.
- El número de hilos de fibra y su capacidad ociosa no están disponibles vía el sistema.
- No se definen el código de colores aplicables, ni se explica la clave para entender los diagramas de los conductos de fibra.

³² Jay et al (2014). “Comparing FTTH access networks based on P2P and PMP fibre topologies”. Telecommunications Policy, V. 38, pp. 415-425.

62. Toda vez que la información es imprecisa y que el camino para conseguir el acceso a la infraestructura es frecuentemente costoso (por ejemplo, el costo de realizar visitas de inspección a la infraestructura requerida), el SEG es poco usado, aun cuando acceder a los insumos esenciales del AEP sería mucho más eficiente.³³ Sin bien el AEP tiene una obligación de proveer equivalencia plena de insumos (EoI, por sus siglas en inglés) a través de la información que se hace disponible en el SEG en un plazo de dos años posteriores a la puesta en marcha del sistema, no parece que esta obligación vaya a ser cumplida.

63. La implementación efectiva de las obligaciones de EoI implica imponer la obligación estricta para el brazo que otorga acceso mayorista a la infraestructura del AEP de proveer el mismo nivel de servicio y funcionalidad, y a través de los mismos sistemas, tanto a las empresas del AEP como a sus competidores.³⁴

64. Algunas mejoras sencillas que harían más funcional el sistema incluyen:

- Mejorar la interfaz para el usuario para encontrar y localizar elementos de la red: La actual interfaz está basada en búsqueda punto a punto (por calles específicas). Sugerimos que las búsquedas permitan la vista total y simple de un área geográfica específica seleccionada por el usuario (un rectángulo).
- Proveer explicaciones precisas de todos los códigos gráficos: Muchos de los códigos de ductos y de fibra oscura (colores diferentes, puntos, tipos de segmento, etc.) no están explicados. Deben definirse explícitamente para entender la disponibilidad real de estos elementos.
- Mapeo completo de disponibilidad y capacidad de los elementos de red: El mapeo en el SEG de fibra debe incluir la extensión completa de las rutas cubiertas, el número de líneas instaladas y la capacidad disponible (p.e. número de fibras, fibras disponibles). Además, el sistema debe considerar maneras de corroborar declaraciones de saturación de la infraestructura pasiva, así como de la veracidad y precisión de la información provista. En ese sentido, deben imponerse multas o la obligación de compensar a los clientes cuando la información no esté disponible en línea o cuando los elementos de la red existente se representen incorrectamente.

³³ AT&T solicitó 13 proyectos específicos a través del SEG y solo 3 han sido considerados comercialmente viables por consideraciones de tiempo y costo (si el AEP declara saturación, entonces puede procesar las solicitudes como proyectos especiales no regulados que inhiben aún más la demanda).

³⁴ BEREC, BoR (12) 127, *Common position on best practice in remedies on the market for wholesale (physical) network infrastructure access (including shared or fully unbundled access) at a fixed location imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market*. WIK-Consult, *Report on best practice for passive infrastructure access*, 2017.

- Eliminar restricciones de acceso al SEG: El Sistema no necesita restringir el acceso de usuarios desde VPNs o ubicaciones geográficas específicas, como tampoco el número de búsquedas que pueden ser realizadas durante un periodo de tiempo específico toda vez que estas restricciones inhiben y complican innecesariamente las actividades de planeación.
- Eliminar el requerimiento de realizar análisis de factibilidad y visitas: Cuando el SEG muestre que hay disponibilidad, esta obligación puede ser eliminada para evitar los altos costos que representa validar la información del AEP (en especial la realización de visitas).

65. Un buen funcionamiento del SEG es esencial no solo para otorgar a los competidores más transparencia y certeza al solicitar acceso a la infraestructura del AEP, sino también es una herramienta central para la capacidad del IFT de monitorear el cumplimiento del AEP de las medidas de preponderancia como acceso y no discriminación, entre otras. Las medidas arriba sugeridas son clave para asegurar un SEG totalmente funcional, en línea con los objetivos del IFT, y una de las mejores maneras de reducir los costos de operación de los rivales del AEP de manera eficiente y procompetitiva, lo que a su vez les permitirá competir más efectivamente y proveer mayor valor a los consumidores mexicanos.

Regulación explícita de “proyectos especiales”

66. Como se explica en diversos puntos a lo largo del presente documento, la práctica común del AEP es cobrar por “proyectos especiales” al recibir solicitudes de acceso a enlaces o infraestructura pasiva, los cuales supuestamente cubren los costos de su propia infraestructura o de instalar elementos nuevos. La oferta de referencia regulada del AEP es incompleta en el modo en el que trata a estos “proyectos especiales,” lo que permite decisiones arbitrarias tanto sobre cuándo son aplicables como sobre los precios que pueden cobrarse por ellos. Adicionalmente, el AEP frecuentemente incluye cargos por despliegue de red en la última milla y, en general, los precios cobrados frecuentemente son prohibitivos y actúan como una barrera significativa al despliegue de las redes de los competidores.

67. En consecuencia, respetuosamente sugerimos los siguientes ajustes a las obligaciones asimétricas del AEP en esta materia:

- Limitar y delinear con precisión en la oferta de referencia del AEP las condiciones para imponer cargos por “proyectos especiales”, incluyendo permitir al solicitante de acceso la recuperación o el costo de mejorar la infraestructura del AEP, la distribución de los costos correspondientes entre todos los solicitantes de acceso y la prohibición de “proyectos especiales” cuando el AEP tenga presencia en un radio de 1 km del punto de acceso especificado.
- Obligar a la publicidad plena de las torres del AEP que se conectan por fibra óptica, así como de los proveedores del servicio (de este modo, el AEP no

podrá cobrar “proyectos especiales” en áreas en las que cuente con infraestructura).

Fortalecimiento de las obligaciones del servicio de usuario visitante (“roaming”) mediante la extensión de la obligación de ofrecer el servicio mientras el AEP continúe siendo preponderante

68. El artículo 119 de la LFTR establece que el AEP está obligado a proveer temporalmente *roaming* nacional en aquellas áreas en las que un solicitante de acceso no tiene infraestructura o no ofrece el servicio móvil. El *roaming* nacional se utiliza sistemáticamente alrededor del mundo para permitir a los suscriptores conectarse a las redes móviles de algún competidor cuando su propia cobertura no es suficiente. En el caso de México, la obligación se ha limitado a cinco años y está previsto que se extinga en el caso de AT&T en 2022.³⁵

69. El AEP está obligado a ofrecer *roaming* aun después de expirado el periodo de cinco años, pero sobre la base de términos comerciales libremente negociados, negociación en la cual el AEP podría ejercer presión considerable aun considerando la facultad del IFT de resolver en caso de desacuerdos. Esto casi con certeza implicaría mayores costos de acceso y el riesgo de que el AEP impusiera barreras técnicas adicionales al acceso efectivo al *roaming*.

70. La cobertura es un factor clave para los consumidores al seleccionar un proveedor de servicios móviles. Como en muchos otros países, México introdujo el *roaming* nacional para permitir a operadores alternativos (como es el caso de AT&T México) ofrecer a sus clientes una cobertura de red equivalente a la de los proveedores establecidos mientras los otros operadores se encuentran en proceso de construir sus propias redes. Sin el *roaming* regulado, es difícil para los otros operadores adquirir una mayor base de clientes y obtener los ingresos adicionales necesarios para fundear la extensión de la cobertura de sus redes.

71. Dada la evidente importancia de la cobertura para adquirir suscriptores, el AEP ha hecho uso intensivo de la amplitud de su cobertura de red como parte de su estrategia de mercadotecnia, lo cual también le ha ayudado a reforzar su posición dominante en el mercado. Una encuesta llevada a cabo por el IFT en 2015 muestra que la cobertura es el factor más importante al tomar la decisión de adquirir servicios móviles. Más de 30% de los usuarios citan la cobertura como el criterio principal al elegir un proveedor, incluso más que el precio (25%) y los equipos terminales (13%).³⁶

72. El *roaming* nacional regulado es un elemento fundamental de las medidas regulatorias asimétricas impuestas al AEP, y está íntimamente relacionado con otros elementos tales como la provisión de servicios de co-localización que permite a otros

³⁵ Respecto a la provisión temporal de obligaciones de *roaming* regulado, la SCJN (AR 1414/2015) estableció que el IFT debe definir la obligación sobre la base del Artículo Transitorio 8o de la Constitución, es decir, sobre la base de la existencia de condiciones de competencia efectiva.

³⁶ IFT, ‘Primera Encuesta Trimestral, Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones’, abril 2015. Página 26.

operadores como AT&T México compartir la infraestructura pasiva en estaciones base/torres. Esto le permite a AT&T México continuar con la expansión de su red, al reducir el costo de despliegue y operar nuevos sitios a un ritmo muy superior de lo que sería factible de otro modo.

73. La limitación temporal de los acuerdos de *roaming* regulado es claramente demasiado corta si se considera el estado actual de desbalance de los servicios móviles en México. Adicionalmente, sería contradictorio eliminar las obligaciones de *roaming* regulado del AEP mientras éste simultáneamente no provea acceso competitivo a los insumos mayoristas y elementos de infraestructura que resultan necesarios para que los competidores expandan la cobertura de sus respectivas redes. Exigir la continuación de servicios regulados de *roaming* nacional a otros operadores le genera utilidades adicionales al AEP, dado que aplica en regiones geográficas donde los niveles de tráfico son bajos y en consecuencia el tráfico adicional resultante puede procesarse mayoritariamente utilizando los recursos desplegados ya existentes.

74. A pesar de que en algunos países se han eliminado las regulaciones de provisión obligatoria de *roaming* nacional, estos casos generalmente están ligados a la evolución procompetitiva de los mercados mayoristas o la culminación del despliegue de redes competidoras de cobertura nacional. Ninguna de estas condiciones se ha cumplido en México y, además, el establecimiento del plazo de cinco años en la resolución a través de la cual ese IFT modificó, adicionó y suprimió medidas al AEP, de 2017, no estuvo claramente justificada pues la mera existencia de un agente económico en el mercado que detenta más del 50% de la participación en éste, implica la falta absoluta de condiciones de competencia efectiva y por ende, el plazo de la obligación debe atender a las condiciones de competencia existentes en el mercado. Los parámetros comparables internacionales para la obligación de *roaming* regulado se encuentran en un rango entre 1.5 años e indefinido, con una duración promedio de 11 años,³⁷ dependiendo de las condiciones específicas de los mercados. Además, es común que las obligaciones se extiendan a petición de los solicitantes de acceso con el objetivo de preservar los incentivos a la entrada y la expansión, y de prevenir el afianzamiento de operadores dominantes o monopolistas.^{38,39}

75. Considerando la falta de competencia efectiva en servicios móviles en México, así como las bases regulatorias de la regulación asimétrica aplicable al AEP, la opción regulatoria más procompetitiva consiste en extender las obligaciones de *roaming* nacional hasta que el AEP deje de ser considerado preponderante.

Reducción de costos innecesarios de roaming por medio de la selección expedita de áreas de cobertura y la provisión de información adecuada a los consumidores

³⁷ Para los propósitos de esta estimación, tratamos las obligaciones indefinidas como si fueran de 20 años, para adecuarse a la duración típica de los nuevos permisos. Adicionalmente, para Argentina utilizamos una duración promedio de 3.5 años.

³⁸ Comisión Europea, ‘Summary of Commission Decision declaring a concentration compatible with the internal market and the functioning of the EEA Agreement (Case M.7018 — Telefónica Deutschland/E-Plus)’, 2 de julio de 2014.

³⁹ Ewan Sutherland, ‘The regulation of national roaming’, 19 de septiembre de 2011.

76. Las áreas de acceso local (o LAC por sus siglas en inglés, es decir, el área mínima para abrir o cerrar los servicios de roaming) del AEP frecuentemente tienen un alto grado de traslape con la cobertura existente de otras redes. La partición de una LAC, sin embargo, es una decisión unilateral del AEP, de modo que AT&T y otros operadores enfrentan la disyuntiva de pagar en áreas geográficas en las que cuentan con cobertura propia para acceder a la porción de la LAC en la que no cuentan con esta cobertura, lo cual incrementa innecesariamente el costo de los servicios de *roaming*, o simplemente prescindir de la cobertura que les interesa. Más aún, el AEP frecuentemente niega las solicitudes de partición de LAC. Por ejemplo, en el primer trimestre de 2019 AT&T solicitó 169 particiones de LAC, de las cuales sólo 78 (46%) fueron concedidas. Esto incrementa las barreras a la expansión de nuestra red, aumenta nuestros costos y obstaculiza nuestra capacidad de competir más eficazmente con el AEP en beneficio de los consumidores mexicanos.

77. El artículo 119 de la LFTR explícitamente señala que el AEP debe ofrecer servicios de *roaming* “exclusivamente en aquellas zonas en las que el concesionario interesado no cuente con infraestructura o no preste el servicio móvil”. Considerando la redacción de esta disposición, parece innecesariamente restrictivo e ineficiente el principio de limitar las solicitudes de partición a una ventana temporal limitada cada seis meses, así como forzar a los solicitantes de acceso a pagar por servicios de *roaming* en áreas en las que cuentan con cobertura propia.

78. Finalmente, también hay que revertir la negativa del AEP a ofrecer mensajes cuando AT&T envía los comandos específicos. Esto resulta frustrante para los usuarios de AT&T en *roaming* que no reciben información sobre las razones específicas por las que sus llamadas no pueden completarse en la red visitada del AEP. Hoy, cuando un usuario en *roaming* de AT&T no tiene saldo e intenta una llamada, AT&T le envía un mensaje pregrabado que indica “Saldo insuficiente, favor de recargar”, y cuando se digita incorrectamente un número de destino también se le informa de este hecho al usuario visitante. El AEP, sin embargo, no transmite esta información a los usuarios visitantes, lo cual genera confusión y genera una percepción injusta de la calidad del servicio de la red competidora.

79. Para resolver estas insuficiencias regulatorias, sugerimos agregar las siguientes precisiones a las obligaciones asimétricas de *roaming* aplicables al AEP:

- Las particiones de LAC deberán ser concedidas en un plazo de 25 días calendario a partir de una petición formal por parte del solicitante de acceso, y si no se conceden en este plazo, el AEP deberá abstenerse de cobrar al usuario visitante por los servicios de roaming en áreas en los que la red solicitante tiene cobertura.
- Los consumidores deben ser informados sistemáticamente por la vía de mensajes pregrabados cuando sus llamadas no pueden completarse como se marcaron o cuando no cuentan con suficiente saldo en sus cuentas prepagadas para procesar sus llamadas.

III.3. Medidas para mejorar el cumplimiento de las regulaciones asimétricas: Sanciones económicas

80. Cualquier sistema regulatorio debe incluir un instrumental de aplicación que incluya incentivos al cumplimiento adecuados. Las empresas sujetas a requerimientos regulatorios deben percibir una amenaza creíble de castigo en caso de que violen las reglas o no cumplan oportunamente con sus obligaciones.

81. Si bien la Ley de Telecomunicaciones y los precedentes judiciales explícitamente otorgan al IFT facultades de verificación y sanción,⁴⁰ incluyendo inspecciones domiciliarias y multas de hasta 3% de los ingresos por incumplimiento de las decisiones del regulador relacionadas con la regulación asimétrica aplicable al AEP, no se ha impuesto multa alguna al AEP en los primeros cinco años de implementación del régimen de preponderancia. En casos como los plazos para la ejecución de los diferentes pasos para la separación funcional, el IFT ha estado sistemáticamente dispuesto a otorgar prórrogas a los plazos de cumplimiento al AEP, y no han recaído consecuencias serias al hecho de que el proceso de preponderancia, visto en su conjunto, no ha sido eficaz en rebalancear los mercados y alcanzar condiciones de competencia efectiva en el sector.

82. Esta situación tiene que cambiar. La nueva resolución del IFT que modifique las medidas asimétricas debe buscar alterar el comportamiento del AEP porque hasta la fecha éste claramente no ha sido conducente a alcanzar los objetivos constitucionales establecidos en 2013. El IFT debe monitorear el cumplimiento con mayor detalle y escrutinio, con el apoyo de auditores independientes cuando sea necesario, y debe imponer multas disuasivas ante cualquier instancia de incumplimiento, especialmente en relación con el acceso a infraestructura e insumos esenciales. Si no hay consecuencias financieras del incumplimiento, no hay razón para esperar un cambio significativo en la conducta.

83. AT&T ha denunciado proactivamente el incumplimiento de las obligaciones relacionadas con acceso a infraestructura, precios mayoristas, empaquetamiento anticompetitivo y exclusividades, entre otras, pero no se han observado acciones específicas por parte de la autoridad como resultado de las mismas.⁴¹

84. Para mejorar esta situación, AT&T respetuosamente propone que el IFT resuelva a la brevedad posible las denuncias interpuestas cuyo estudio actualmente se encuentran en curso, defina un conjunto específico de medidas de cumplimiento y criterios para la imposición de multas por violar un conjunto predeterminado de parámetros establecidos en la regulación asimétrica, y posteriormente reporte periódicamente sobre estas actividades con mucho mayor detalle que actualmente. Una mayor transparencia y la publicidad de los resultados y reportes sobre ejercicios de verificación del cumplimiento, tales como los indicadores clave del desempeño, son componentes centrales para un cambio de los incentivos y el comportamiento del AEP. Pero tal vez el elemento más relevante de un

⁴⁰ Precedentes de la SCJN y artículos 291, 292 y 298 de la LFTR.

⁴¹ Véase Anexo Único para una lista de denuncias relacionadas con el AEP presentadas ante el IFT.

régimen eficaz de sanciones sería asegurar la eliminación de los beneficios financieros que el AEP recibe por posponer o no cumplir con la regulación asimétrica y ajustar el nivel de las multas para disuadir eficazmente cualquier incumplimiento futuro.

III.4. Medidas para evitar daño al proceso competitivo: Separación legal/estructural eficaz y restricciones a la TV de paga

Separación funcional vs separación estructural

85. La separación funcional dictada por el IFT no garantiza acceso no discriminatorio, dado que probablemente no altere los incentivos fundamentales del AEP a impedir el acceso a infraestructura esencial e insumos mayoristas. La separación legal de Telesites (cotizada en el mercado público con el control en manos la familia Slim, pero no bajo el paraguas de AMX) mejora la alineación de incentivos pero, como lo ha mostrado el mercado, no necesariamente garantiza un trato no discriminatorio a los competidores del AEP.

86. La separación estructural podría ser una alternativa a una regulación conductual onerosa y sin perspectivas ciertas de mejorar sustancialmente las condiciones de competencia, en caso de que resulte ineficaz la separación funcional y la regulación detallada necesaria para apuntalarla. La separación estructural está expresamente contemplada por la Reforma y la Constitución, y el IFT cuenta con todas las atribuciones necesarias para implementarla en aras de garantizar la competencia efectiva en el sector de las telecomunicaciones. La separación estructural no sólo alinea apropiadamente los incentivos, sino que también es una opción razonable y realista dada la falta de competencia que ha existido en México a lo largo de los últimos veinte años y que ha llevado al país hasta el punto de haber tenido que modificar su Constitución, crear un nuevo regulador con un conjunto fuerte de facultades y el mandato de garantizar la competencia efectiva, además de crear un nuevo conjunto de tribunales especializados en materia de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia.

87. Dado el ritmo observado de implementación de la regulación asimétrica y las limitadas medidas de ejecución que se han tomado hasta la fecha, pasarán varios años antes de que sea posible evaluar la eficacia de las medidas asimétricas y el proceso de preponderancia sin acciones de separación más vigorosas. Hay muchos riesgos asociados, incluyendo la insuficiencia de las medidas, las dificultades de verificar el avance, y los posibles litigios (aun cuando el AEP ya no pueda solicitar la suspensión de una resolución del IFT). Y aun si los cambios a la regulación asimétrica resultaran exitosos, la experiencia ha mostrado que pueden emerger muchas otras barreras inesperadas y *de facto* al acceso efectivo, no sólo en los servicios de telecomunicaciones mismos, sino también derivadas de variables comerciales complementarias (tales como las redes de distribución y facturación, financiamiento y pagos, propiedad y acceso a bienes raíces, etc.).

88. La regulación asimétrica es notoriamente difícil de diseñar e implementar, y las medidas conductuales son mucho menos eficaces que las medidas estructurales porque frecuentemente no inciden en los incentivos anticompetitivos de la entidad regulada, y por lo tanto son mucho más difíciles de hacer cumplir. Un ejemplo claro es la persistencia de

altos niveles de concentración en el mercado móvil mexicano, a pesar de cinco años de regulación asimétrica de las conductas.

89. La diferencia clave entre la separación funcional y la estructural reside en que con separación funcional la propiedad de las empresas separadas se mantiene bajo el mismo paraguas. Es poco probable que el nombramiento de consejeros independientes y el establecimiento de entidades diferentes sea suficiente para extirpar el incentivo a buscar y obtener rentas monopólicas derivadas de coordinar las acciones de ambas si aún compartirán un propietario común.

90. La alternativa de separación estructural completa del brazo de infraestructura e insumos mayoristas del AEP arrojaría una mayor probabilidad de lograr un mercado más competitivo.

91. AT&T recomienda que cualquier evidencia de una eficacia menos que completa e inmediata del conjunto completo de medidas debería detonar el proceso de separación estructural. Esto no sólo alinearía los incentivos en el mercado mayorista, sino también aligeraría la carga regulatoria y supervisora del IFT como resultado de la reducción de disputas entre operadores y eventualmente podría facilitar la eliminación completa de algunos aspectos de la regulación de acceso.

Autorización del servicio de TV de paga

92. Ante el hecho de que el video representará la mayor parte del tráfico móvil en el futuro cercano (hasta el 79% del total para el 2022, de acuerdo con algunos reportes⁴²), el IFT debería estar particularmente preocupado por los potenciales efectos anticompetitivos y el daño adicional que puede sufrir la competencia si el AEP recibe autorización para proveer servicios de TV de paga, el cual le daría oportunidades adicionales de empaquetar de manera anticompetitiva sus servicios móviles y de video (incluidos servicios de datos y OTTs) y tendría un efecto negativo irreversible sobre el mercado móvil.

93. Si el AEP recibe autorización para proveer el servicio de TV de paga, también obtendría acceso a señales de TV radiotransmitidas y una base mayor para negociar mejores condiciones en contenidos de video, los cuales podría posteriormente empaquetar con los servicios móviles, dado que no existe una restricción explícita para hacerlo. El empaquetamiento probablemente derivará en presión sobre los márgenes y mayor rotación de clientes para los competidores sin capacidad de ofrecer los múltiples servicios competitivamente, aparte de que implicaría una menor rotación de clientes para el AEP. Esto proveería al AEP con una estructura de costos aún más ventajosa frente a sus competidores, la cual, en combinación con las de por sí amplias diferencias en cobertura de red, sólo exacerbaría su capacidad desproporcionada de atraer clientes de alto valor que demandan servicios convergentes de mayor alcance y calidad.

⁴² Ver: *Cisco VNI Forecast Highlights Tool*, available at: https://www.cisco.com/c/m/en_us/solutions/service-provider/vni-forecast-highlights.html y *Ericsson Mobility Report*, available at www.ericsson.com/mobility-report.

94. Aunque los consumidores no pudieran recibir servicios empaquetados de video del AEP, su bienestar crecería en mucho mayor medida por la mayor competencia efectiva en la industria en su conjunto, especialmente en el espacio móvil, en comparación con los beneficios ilusorios que el AEP pudiera argumentar como resultado de su incursión en la TV. El AEP no debería recibir la oportunidad de ofrecer TV de paga sino hasta que haya demostrado cumplimiento absoluto de cada una de las medidas de regulación asimétrica derivadas del proceso de preponderancia y hasta que se hayan alcanzado condiciones de competencia efectiva en el mercado móvil y que el AEP ya no sea considerado preponderante.

95. Los incentivos y el tamaño y alcance del AEP representan retos inherentes para el establecimiento de condiciones competitivas en los mercados fijo y móvil. La prohibición del *triple play* (o *cuádruple play*) incluyendo servicios de TV de paga al AEP ha contrarrestado sustancialmente el daño potencialmente devastador a la competencia de la ventaja de su mucho mayor escala en telefonía fija y servicios de internet.⁴³ En servicios móviles, sin embargo, persisten problemas importantes relacionados con la gran diferencia en escala entre el AEP y sus competidores que, aunados a las barreras al acceso efectivo a la infraestructura del AEP, hacen muy difícil competir efectivamente.

96. Considerando la irrePLICABILIDAD y el efecto nocivo que tendrían sobre la competencia en el sector de telecomunicaciones en su conjunto los paquetes de servicios móviles y TV restringida, AT&T respetuosamente sugiere al IFT negar cualquier solicitud de autorización de servicios de TV de paga al AEP, mientras siga considerándose preponderante y hasta que se logren condiciones de competencia efectiva en el sector.

⁴³ Los competidores pueden distribuir costos fijos en un rango más amplio de servicios, lo cual contrarresta la ventaja de escala del AEP.

ANEXO: PRINCIPALES DENUNCIAS PRESENTADAS

NO.	OBJETO DE LA DENUNCIA	CONCESIONARIO DENUNCIADO	FECHA DE PRESENTACIÓN	CONDUCTA DENUNCIADA
1	Exclusividad equipo terminal Samsung Galaxy S7 en color plateado.	RADIOMÓVIL DIPSA, S.A. DE C.V. (“TELCEL”)	19 de mayo de 2016	Incumplimiento de Telcel a la medida asimétrica contenida en el artículo 208, fracción IV de la LFTR consistente en <i>abstenerse de celebrar acuerdos de exclusividad en la compra y venta de equipos terminales así como de cualquier conducta que tenga como objeto o efecto limitar el acceso de equipos terminales para el resto de los competidores.</i>
2	Incumplimiento a la Oferta de Referencia de Participación de Infraestructura (ORCI). Falta de información de torres. Incumplimiento a la ORCI. Falta de información completa de infraestructura y obra civil.	TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A.B. DE C.V. (“TELMEX”)	5 de agosto de 2016 y 15 de agosto de 2016, respectivamente.	Incumplimiento de Telmex de medidas y obligaciones impuestas en su calidad de AEP y de los términos de la Oferta Pública de Referencia de Participación de Infraestructura (ORCI), específicamente a su obligación de poner a disposición de los concesionarios solicitantes con quienes haya celebrado convenio de participación de infraestructura pasiva, la información completa y detallada relativa a los servicios de: (i) acceso y uso compartido de obra civil, (ii) acceso y uso compartido de torres y (iii) acceso y uso compartido de sitios previos y espacios físicos.
3	RETRASO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE INTERCONEXIÓN IP.	TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A.B. DE C.V. (“TELMEX”)	3 DE JUNIO DE 2016	Violación a la medida asimétrica octava que obliga al AEP a proporcionar interconexión a través del protocolo IP y puntos universales de interconexión.
4	CLAROVÍDEO. PRESTACIÓN GRATUITA DEL SERVICIO – FACTURACIÓN – TERMINACIÓN DE LA PROMOCIÓN.	TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A.B. DE C.V. (“TELMEX”) Y RADIOMÓVIL DIPSA, S.A. DE C.V. (“TELCEL”)	JUNIO 2016.	Incumplimiento a las medidas 44 del Anexo 1 y 45 del Anexo 2 impuestas al AEP por no desglosar en sus facturas de manera precisa los servicios de Clarovideo prestados a sus clientes.
5	BLOQUEO EN EL TRÁNSITO DE	TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A.B. DE C.V.	11 de julio de 2016	Violación a las medidas asimétricas Sexta y Duodécima del Anexo 2 “Medidas Fijas” de la Resolución de

	LLAMADAS EN LA RED DE TELMEX.	("TELMEX")		Preponderancia impuestas al AEP, así como, a los artículos 127 y 133 de la LFTR.
6	Publicitar tarifas que no estaban autorizadas y registradas de manera previa por el IFT.	RADIOMÓVIL DIPSA, S.A. DE C.V. ("TELCEL")	17 de febrero de 2016	<p>Violación a las medidas y obligaciones derivadas de su calidad de AEP, específicamente, por publicitar servicios en medios de comunicación sin que se señale la tarifa correspondiente registrada en el IFT, así como, ofrecer servicios y promociones al público de manera previa al inicio de la vigencia de sus tarifas.</p> <p>Violación al artículo 208 de la LFTR que contiene una limitación a la libertad tarifaria para los AEPs, señala que el AEP no puede comercializar o publicitar servicios en medios de comunicación sin la previa autorización del IFT.</p> <p>(...)</p> <p>Violaciones a la NOM,-184-SCFI-2012, mismo que dispone que los proveedores de servicios de telecomunicaciones deben publicar en sus portales de Internet los números de registro de los planes tarifarios que publiciten y ofrezcan, así como, el lugar donde se puedan consultar.</p>
7	INCUMPLIMIENTO A MEDIDA OCTAVA. Retraso en la implementación de Interconexión IP	TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A.B. DE C.V. ("TELMEX")	20 MAYO 2017	Violación a la medida asimétrica octava que obliga al AEP a proporcionar interconexión a través del protocolo IP y puntos universales de interconexión.
8	Incumplimiento al numeral 2.5.6 de la Oferta de Referencia para la prestación de Servicios Mayoristas de Enlaces Dedicados	TELÉFONOS DE MÉXICO, S.A.B. DE C.V. ("TELMEX")	7 de enero 2019	La Oferta de Referencia prevé que TELMEX no podrá cobrar proyectos especiales en los casos en que preste o haya prestado servicios en el domicilio con la misma tecnología.