

2019 MAY 27 PM 4 02

Asunto: Se emiten comentarios dentro de la “Consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de Telecomunicaciones”.

GONZALO MARTÍNEZ POUS, representante legal de las empresas **BESTPHONE, S.A. DE C.V., OPERBES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN, S.A. DE C.V., CABLE Y COMUNICACIÓN DE CAMPECHE, S.A. DE C.V., CABLEMÁS TELECOMUNICACIONES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN RED, S.A. DE C.V., TELE AZTECA, S.A. DE C.V., TELEVISIÓN INTERNACIONAL, S.A. DE C.V., MÉXICO RED DE TELECOMUNICACIONES, S. DE R.L. DE C.V. Y TV CABLE DE ORIENTE S.A. DE C.V.**, personalidad que acredito en términos de los poderes notariales que se acompañan al presente escrito, comparezco a exponer.

Y

ALFONSO LUA REYES, representante legal de la empresa **CORPORACIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN DEL NORTE DE MÉXICO, S DE R L DE C.V.**, personalidad que acredito en términos de los poderes notariales que se acompañan al presente escrito, comparezco a exponer.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 51 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicada el 14 de julio de 2014, y que entró en vigor el 13 de agosto del 2014 (**en lo sucesivo la “Ley” o “LFTR”**), vengo en nombre de mis representadas a emitir comentarios respecto de la “Consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de Telecomunicaciones”, lo que hago en los siguientes términos:

EIFT19-22302

Ca

l

Índice de contenidos

1	Resumen ejecutivo	4
2	Introducción	17
3	Diagnóstico	18
3.1	Insuficiencia, inconsistencia y tardanza en la publicación de información por parte del Instituto	19
3.2	Índices de precios de servicios de telecomunicaciones	25
3.3	Evolución de la concentración en mercados relevantes (Índice de Herfindahl-Hirschman)	28
3.4	Evolución de la participación del preponderante en los diferentes mercados relevantes	30
3.5	Conclusiones	36
4	Adecuación de las Medidas ante la culminación de la separación funcional del GEAM	44
5	Obligaciones del IFT, cumplimiento de las Medidas y reiterados incumplimientos del AEP que fueron denunciados al IFT	48
5.1	Competencias del IFT	48
5.2	Los reiterados incumplimientos del AEPT que fueron denunciados al IFT	52
6	Insuficiencia e ineficiencia en la implementación de las Medidas de Preponderancia por parte del AEPT	64
6.1	Sistema Electrónico de Gestión	64
6.2	Las Medidas requieren de SLAs para que el AEPT las cumpla	91
6.3	El AEPT debe evidenciar en el SEG pruebas fehacientes para sustentar sus retrasos	100
6.4	Falta de alternativas y viabilidad para los proyectos de los CS	103
6.5	Plazos de implementación para las obligaciones impuestas al AEPT	108
6.6	Veracidad en la información contenida en los reportes trimestrales de cumplimiento del AEPT	110
6.7	Las únicas tarifas permitidas en las ORs deben ser aquellas resultantes de los modelos de costos regulatorios, y deben ser definidas de manera ex-ante	115
6.8	Tarifas unitarias, pruebas de replicabilidad económica ex-ante y ex-post, y esquemas de paquetes comerciales en el segmento móvil	118
6.9	Riesgo reputacional	125
6.10	Las propuestas para la actualización de ORs deberán reflejar condiciones equivalentes o mejores a las vigentes	129
6.11	Barreras técnicas y operativas del AEPT desincentivan el uso de las ORs	130

7	Afectación en la implementación de las Ofertas de Referencia para la masificación de los servicios	135
7.1	OREDA	135
7.2	ORCI FIJA	148
7.3	ORE	167
7.4	OMV	193

C

g

1 Resumen ejecutivo

Grupo Televisa (de ahora en adelante "GTV") ha preparado este documento en respuesta a la consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia sobre las Medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el sector de telecomunicaciones ("AEPT") y publicada a través de la página web del Instituto Federal de Telecomunicaciones ("IFT" o Instituto) el 22 de marzo de 2019¹.

A lo largo del presente documento se evidenciará que no se han logrado mejorar los niveles de competencia en el sector de telecomunicaciones tras 5 años de la implementación de las Medidas de preponderancia impuestas sobre el Agente Económico Preponderante en el sector de Telecomunicaciones (AEPT) en México. Esto nos indica que las Medidas actualmente establecidas han sido insuficientes, permitiendo amplios márgenes para la actuación arbitraria y abusiva, cuando no ilegal, del AEPT. En este apartado se presentará un resumen de las principales insuficiencias de tales Medidas mediante su evaluación desde la perspectiva de las Directivas de Acceso de la Comisión Europea, los principios que deben regir en un mercado eficiente y los mandatos constitucionales que han sido otorgados al Instituto para el cumplimiento de sus objetivos. Desde estas perspectivas se identificarán los vacíos legales e insuficiencias de la regulación mexicana. Esa evaluación permitirá sugerir cuáles deben ser las reformas necesarias sobre las Medidas, para garantizar que las iniciativas regulatorias generen el impacto esperado en la libre competencia, competencia y correcta canalización de la inversión en el sector.

Tras la aplicación de las Medidas de Preponderancia sobre el AEPT en 2014, el impacto sobre la competitividad en el sector de telecomunicaciones no ha sido el esperado:

- México todavía presenta niveles bajos de penetración de los servicios de telecomunicaciones (telefonía fija, banda ancha fija, telefonía móvil y banda ancha móvil) cuando se compara con otras economías pertenecientes a la OCDE. Considerando todas las iniciativas regulatorias ejecutadas por el IFT en los últimos años, el impacto en la penetración de servicios TIC no ha sido el esperado, demostrando claramente la falta de dinamismo en el sector de telecomunicaciones
- los índices de concentración² para todos los mercados relevantes todavía presentan niveles de "concentración alta", un claro indicador de que el sector de telecomunicaciones todavía se encuentra sometido a las condiciones impuestas por un operador con poder sustancial de mercado

¹ IFT - <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consulta-publica-sobre-la-efectividad-en-terminos-de-competencia-de-las-medidas-impuestas-al-agente>

² Índice de Herfindahl-Hirschman

- en los últimos cinco años la participación por suscriptores/líneas del AEPT no ha disminuido en ninguno de los mercados relevantes por debajo del 50%. Esto sin considerar la otra métrica estipulada en la Constitución Mexicana o en la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión ("LFTR"), donde se enfatiza que también se deben considerar otras variables como el tráfico cursado en las redes. La metodología para evaluar las condiciones de preponderancia debe realizarse desde una perspectiva sectorial que incorpore todos los mercados relevantes, que tenga en cuenta las economías de escala, el mayor poder de negociación y la integración vertical del AEPT. En estas evaluaciones, el Instituto también debe considerar otras ventajas competitivas del Grupo Económico América Móvil ("GEAM)" en México, tales como:
 - el control de la gran mayoría de la infraestructura de telecomunicaciones desplegada en el país (tanto activa como pasiva)
 - extensos derechos de vía
 - así como el monopolio absoluto de los servicios de tránsito entre redes (donde toma relevancia que el IFT mida al AEPT por el tráfico cursado en sus redes)
- los índices de precios que perciben los usuarios finales por servicios de banda ancha fija y móvil han aumentado, lo que permite concluir que las iniciativas regulatorias no han sido catalizadoras para alcanzar una mayor apropiación, uso y asequibilidad por parte de la población mexicana.

En el siguiente cuadro resumen se presentan los indicadores presentados por el Instituto en sus reportes trimestrales estadísticos, los cuales utiliza como fundamento para evaluar el impacto de las Medidas en la competencia en el sector de telecomunicaciones. Dichos indicadores presentan la cuota de mercado del AEPT en términos del número de líneas, número de suscriptores, volúmenes de tráfico e ingresos totales registrados para el tercer trimestre de los años entre 2014 y 2018:

		3T-2014	3T-2015	3T-2016	3T-2017	3T-2018
Telefonía Móvil	Líneas	85.1%	71.0%	70.4%	70.0%	71.6%
	Tráfico	70.6%	70.5%	-	-	-
	Ingresos	76.3%	56.5%	56.1%	63.3%	69.5%
	IHH (0 – 10,000)	5,154	5,298	5,000	4,856	4,658
	Índice de Precios	95	85	60	58	60
BAM³	Suscriptores	85.1%	71.0%	70.4%	70.0%	71.6%
	Tráfico	-	67.7%	69.8%	-	-
	Ingresos	69.3%	79.3%	66.1%	65.4%	71.8%
	IHH (0 – 10,000)	5,563	5,451	5,600	5,299	5,480

³

BAM – Banda ancha móvil

Ce

f

		3T-2014	3T-2015	3T-2016	3T-2017	3T-2018
	Índice de Precios	99	101	101	101	101
Telefonía Fija	Líneas	71.0%	60.8%	64.2%	62.4%	57.6%
	Tráfico	-	59.9%	50.9%	-	-
	Ingresos	63.8%	68.1%	67.2%	63.4%	60.4%
	IHH (0 – 10,000)	4,847	4,552	4,359	4,275	3,812
	Índice de Precios	100	96	96	95	-
BAF⁴	Suscriptores	60.2%	60.9%	57.7%	55.0%	51.9%
	Tráfico	-	-	-	-	-
	Ingresos	65.3%	58.4%	57.2%	55.1%	51.8%
	IHH (0 – 10,000)	4,865	4,244	3,956	3,759	3,516
	Índice de Precios	99	101	101	101	101

Figura 1.1: Cuadro resumen de participación del AEPT en los diferentes mercados relevantes [Fuente: Reportes Trimestrales del IFT y Ovum, 2019]

La utilización eficaz del SEG como piedra angular para la masificación de servicios

El Instituto como los operadores de telecomunicaciones son conscientes de la importancia del SEG como el eje principal para garantizar la competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones mexicano. Por este motivo, con el fundamento de buscar un ambiente propicio para la interacción proactiva, diligente, transparente, no discriminatoria y bidireccional entre el AEPT y los CS, se presentan a continuación las siguientes oportunidades de mejora con respecto a la funcionalidad del SEG:

- en primer lugar, el SEG debe ser la principal herramienta por medio de la cual se promueva el principio de transparencia y no discriminación. Por lo tanto, es necesario que quede estipulado en las Medidas la obligación de que la plataforma cuente con un registro histórico⁵ con la hora y fecha en la que se inician los trámites y/o solicitudes, estado de la solicitud, interacciones con nombre del funcionario por contraparte, alertas de incumplimiento de los acuerdos de nivel de servicio (ServiceLevelAgreement o SLA por sus siglas en inglés), etc. Esto con el fin de permitir al IFT y a los CS auditar la gestión del AEPT y evaluar el cumplimiento de los principios antes mencionados. De esta forma, el SEG manejará un log que sea inmodificable y que registre todas las actualizaciones de los NIS con fecha y hora establecidas.

⁴ BAF – Banda ancha fija

⁵ Se usa el término log, historial de log o registro a la grabación secuencial en un archivo o en una base de datos de todos los acontecimientos (eventos o acciones) que afectan a un proceso particular (aplicación, actividad de una red informática, etc.). De esta forma constituye una evidencia del comportamiento del sistema. Generalmente los acontecimientos vienen anotados con: (i) el momento exacto o data (fecha, hora, minuto, segundo) en el que ocurrió lo que permite analizar paso a paso la actividad; (ii) una o más categorizaciones del acontecimiento registrado. Es frecuente usar categorías distintas para distinguir la importancia del acontecimiento estableciendo distintos niveles de registro

Ce

g

- el SEG deberá contener toda la información actualizada correspondiente a la oferta de servicios mayoristas del AEPT y a la disponibilidad de los mismos. Esto, con el fin de que los CS puedan tener una visibilidad total de la infraestructura mayorista disponible y demás características necesarias para proyectar sus planes de negocio, decisiones de inversión y planes de expansión de red. Conforme a lo anterior, se requiere que el IFT modifique la Medida Cuadragésima Segunda del Anexo 2, la Medida Decimosexta del Anexo 3 y demás medidas relacionadas al SEG para que quede estipulado que el primer día de cada mes el AEPT deberá actualizar toda la información contenida en la plataforma antes de las 23 horas con 59 minutos de ese día. En caso de que el AEPT incumpla el plazo, se evidencie que la información es falsa o incongruente con la actualidad de su operación, deberá quedar explícitamente escrito en la Medida una sanción disuasoria y ejecutable inmediatamente por el Instituto, para que el AEPT no pueda obtener provecho de vacíos de información y utilice la insuficiencia de la Medida como justificación para su incumplimiento.
- como ya lo ha reiterado GTV en respuestas anteriores a las consultas públicas sobre las Ofertas de Referencia del AEPT, el SEG es una herramienta desarrollada sobre el principio de usuario-a-usuario a través de una interfaz GUI (GraphicalUserInterface), que implica interacción humana de ambas partes. Esto reviste un sinnúmero de problemas relacionados con la interacción humana, tanto a nivel logístico como operativo. La intervención humana para este tipo de procesos usualmente desencadena en problemas de comunicación, falta de documentación adecuada de los asuntos y puntos de falla que sistemas que no estén fundamentados en la interacción humana no presentarían. De todos los países en los que se han impuesto medidas regulatorias, es probable que México sea el único en el que a la fecha no se utiliza un sistema basado en API (ApplicationProgrammingInterface).

Con el interés de mejorar la eficiencia del SEG para todos los actores, incluyendo el propio AEPT, el Instituto y los CS, se solicita la implementación de una solución estructural. Por lo tanto, se le sugiere al Instituto que se incluya en las Medidas la obligación para que el AEPT proporcione e implemente lo antes posible una solución alternativa al SEG, basada en API, teniendo en cuenta los ejemplos internacionales y mejores prácticas de la industria, de forma tal que se pueda interactuar vía servicios web entre el SEG y los sistemas de cada CS. Este SEG mejorado deberá contar con sus correspondientes métodos, procedimientos y SLAs asociados. Lo anterior radicaría en respuestas más rápidas y eficientes entre las contrapartes, y optimizaría las funciones regulatorias de vigilancia y cumplimiento del Instituto.

- el SEG debe ser una herramienta que facilite la comunicación bidireccional entre las contrapartes y que permita a los CS y al mismo AEPT conocer en tiempo real el

Ce

f

estado de sus NIS⁶ y las actualizaciones sobre los mismos. En la actualidad, los equipos técnicos de los CS deban entrar a revisar NIS por NIS para averiguar el estado de sus solicitudes, proceso que genera cargas operativas y administrativas innecesarias sobre los CS. En ese sentido, el SEG debe ser un habilitador para mantener a ambas partes activas dentro del proceso. Por este motivo, se le solicita al Instituto que aclare que todas las actualizaciones de los NIS en el SEG generen notificaciones de actualización por medio de correo electrónico a las contrapartes. Las notificaciones deben ser creadas por el sistema automáticamente con el fin de que no exista posibilidad alguna de crear un canal de comunicación alternativo al SEG.

- los CS han identificado que el AEPT se escuda en procesos ajenos a su operación para retrasar la entrega de los servicios mayoristas. Un ejemplo de lo anterior, puede ser el trámite de permisos municipales o locales para los servicios mayoristas de compartición de infraestructura pasiva fija. El AEPT fundamenta sus retrasos en la demora del trámite, pero no entrega a los CS ningún tipo de evidencia que dichos procesos ya han iniciado o da visibilidad de cuándo podrían terminar. Al solicitarle que suba la evidencia al SEG, el AEPT insiste en que no se encuentra obligado ni por las Medidas ni por las Ofertas de Referencia (OR) a tener que hacerlo. Se solicita al Instituto que incluya en las Medidas y en sus respectivos Anexos que el AEPT deberá crear un módulo dentro la plataforma del SEG donde se puedan cargar todo tipo de evidencias para brindarle a los CS la transparencia necesaria y certeza sobre el cumplimiento de sus solicitudes dentro de los acuerdos de nivel de servicio sin que el AEPT se escude en áreas grises o malinterpretaciones de la norma
- por último, con el fin de incentivar la utilización de las ORs, se propone una modificación a la Medida Cuadragésima Segunda del Anexo 2, a la Medida Decimosexta del Anexo 3 y demás medidas relacionadas al SEG para que se permita el registro de solicitudes masivas sobre los servicios mayoristas. Lo anterior, automatizaría los procesos y ayudaría a la masificación de servicios de las ORs.

Realizar auditorías externas al SEG o determinar a un tercero independiente que lo administre

El SEG, desde su origen conceptual, debería ser el habilitador de la competencia y la herramienta para garantizar la masificación de los servicios mayoristas, pero hoy en día es todo menos eso.

Al ser un activo de propiedad del AEPT, su gestión y administración recaen sobre el operador que justamente se está tratando de regular. El AEPT se ha refugiado en su plataforma para bloquear las solicitudes de servicios por parte del resto de CS, manteniendo las bases de datos desactualizadas, imponiendo todo tipo de barreras técnicas y operativas que lo protejan para no tener que brindar acceso a su

⁶ NIS – Número de identificación de servicio



infraestructura esencial, manipulando la información dentro del sistema que debería considerarse como oficial, entregando al Instituto información que no es correcta con respecto a las solicitudes de servicios mayoristas, retrasando visitas técnicas, negando factibilidades de servicios, entre muchas otras problemáticas. .

En la actualidad, el SEG es la herramienta utilizada por el AEPT para no cumplir con los principios de transparencia, no discriminación, equivalencia de insumos, etc. Los CS no tienen forma de confirmar que el AEPT utiliza los mismos insumos para sus operaciones minoristas que los que ofrece a los CS, que no discrimina conforme a lo estipulado en la Ley y, adicionalmente, que la información que se encuentra en la plataforma es verídica y actualizada. Si lo que busca el Instituto es incentivar la competencia y cumplir con todos sus mandatos institucionales, debe encontrar una solución estructural a la problemática de que la gestión y administración del SEG sean responsabilidad del mismo sujeto regulado, como es el caso del AEPT.

Es necesario que el Instituto evalúe todas las opciones posibles para garantizar que el SEG cumpla con los objetivos por los que fue creado. En ese sentido, creemos que se deberá considerar la posibilidad de transferir la administración del SEG a un tercero o definir la figura de un auditor externo que garantice el cumplimiento de las Medidas a cabalidad por parte del AEPT.

Con el objetivo de cumplir los principios por los cuales vela el Instituto, es ineludible la necesidad de establecer la figura de una entidad externa para la administración o auditoría del SEG. Solicitamos al Instituto la modificación de la Medida Cuadragésima Segunda del Anexo 2, la Medida Decimosexta del Anexo 3 y/o la inclusión de una nueva Medida donde se cubra la necesidad de un tercero independiente para la administración y auditoría del sistema:

- inclusión en las Medidas de un tercero que tenga en su mandato la gestión del SEG. Este sería un intermediario que homologará las interfaces que utilizan los diferentes CS y el AEPT
- adicionalmente, esta entidad externa tendrá como función principal dar seguimiento oportuno a las solicitudes y, en caso de incumplimiento, tener la posibilidad de recolectar evidencia para presentar el caso ante el IFT, el cual determinará la sanción correspondiente.

Es importante resaltar que, si no es posible tener un administrador ajeno al AEPT, el Instituto deberá imponer un auditor externo que constantemente esté dando seguimiento a la operación en la plataforma y de aviso al IFT de cualquier anomalía.

Crear un comité técnico independiente

Solicitamos al Instituto la creación de una Medida en todos los Anexos, donde se establezca la creación de un comité técnico que resuelva las disputas de disponibilidad y factibilidad técnica, sin que estas requieran de un proceso dispendioso y operativo para

todas las partes involucradas. Este comité debe ser el reflejo de OTA2 en Gran Bretaña, una instancia intermedia liderada por agentes externos e independientes, específicamente ingenieros de telecomunicaciones experimentados y altamente reconocidos a nivel nacional e internacional.

El principal objetivo del comité será dar solución efectiva a las disputas, sin demoras jurídicas, alineado con las dinámicas del mercado y garantizando que las Medidas sean autoaplicativas. La constitución del comité debe establecerse sobre una base constructiva e independiente, teniendo en cuenta que las determinaciones que en él se den serán definitivas e indubitables. Se propone que el comité esté conformado por:

- un experto del CS
- un experto del AEPT
- dos miembros de las Cámaras Industriales
- miembros de fabricantes de elementos e infraestructura de telecomunicaciones (Huawei, Ericsson, Samsung, entre otros)
- un académico de una reconocida universidad del país
- un miembro del Instituto, que podrá ser funcionario de la unidad de cumplimiento regulatorio

El beneficio principal generado por esta propuesta resultará en una resolución de disputas sin conflictos de interés, transparente y justificable bajo todo fundamento técnico, tal que el AEPT no podrá negar a conveniencia la prestación de los servicios, dando mayor posibilidad a los CS de participar activamente en el mercado y garantizando un acceso equivalente a cada uno de los elementos de la infraestructura requerida.

En adición, esta medida permitirá a los CS tener una mayor visibilidad de la ocupación actual de la infraestructura de una forma más transparente, llevándolos a plantear solicitudes más consistentes con la realidad y por último, mejorando las dinámicas competitivas del sector. Consecuentemente, implementar lo anterior en el sector aumentará la garantía de los principios de transparencia, no discriminación y equivalencia de insumos.

Determinar los SLA para cumplimiento de las Medidas y la prestación de los servicios regulados

GTV ha identificado que una de las mayores problemáticas a la hora de contratar servicios mayoristas es la falta de diligencia y compromiso por parte del AEPT en la entrega de los servicios. Como actualmente está definido en las Medidas, las ORs deben ser el instrumento donde el AEPT defina los SLAs para todos los procedimientos de solicitud de servicios, entrega de los servicios, conciliación y facturación, reparación de fallas, mantenimiento, gestión de incidencias, recuperación de espacio vacante y ocupado, redistribución de elementos y demás necesarios para la eficiente prestación del

Le

q

servicio. Esta definición en las ORs es la aproximación regulatoria correcta, pero es a su vez el área gris donde el AEPT se ha refugiado para fundamentar sus constantes incumplimientos y no tener que resarcir los daños y perjuicios a los CS.

Si bien las Medidas estipulan que las Ofertas de Referencia deben incorporar los plazos para la ejecución de la provisión de los servicios, ante la ausencia de plazos y sanciones expresamente establecidos en las Medidas, el AEPT no tiene incentivos para prestar un buen servicio a los CS. GTV ha tenido múltiples discusiones con el AEPT donde este argumenta que, al no estar definido en las Medidas⁷, no tiene obligación de cumplir con lo solicitado por los CS.

La única OR donde se tienen estipulados los SLAs en las Medidas es para los servicios mayoristas de enlaces dedicados locales, entre localidades y de larga distancia internacional (ORE):

- proyecciones de demanda
- plazos de entrega de servicios por tecnología y velocidades de transmisión
- SLAs para la entrega de servicios cuando se tiene previamente contratado algún servicio en un punto de interconexión o se requieran los enlaces de manera anticipada
- condiciones para la medición del cumplimiento de los plazos de entrega
- notificación de la fecha de entrega vinculante
- penalizaciones, con la aclaración que deberán ser lo suficientes grandes para resarcir a los CS por los daños derivados del incumplimiento
- parámetros de calidad (disponibilidades con redundancia y sin redundancia)
- comportamiento técnico de la provisión de los servicios
- SLAs para servicios de vigilancia, mantenimiento y reparación de fallas según la prioridad de la incidencia

Cuando el AEPT tiene plazos estipulados y riesgo de ser penalizado por el incumplimiento a las Medidas⁸, cumple a cabalidad con sus obligaciones.

En lo que respecta a la provisión del resto de servicios mayoristas (SAIB, reventa, coubicación a través de la OREDA, ORCI fija, OMV), los SLAs son definidos únicamente en las ORs, lo que abre la posibilidad al AEPT para refugiarse en la falta de especificidad de las obligaciones y encontrar la forma de no cumplir con los plazos estipulados. Esta problemática ha incidido en que los CS opten por no utilizar los servicios mayoristas por la dificultad en la gestión con el AEPT y porque en muchas ocasiones resulta más fácil desplegar infraestructura propia en vez de entrar en disputas y desacuerdos con el AEPT que pueden durar hasta 6 meses en solucionarse. La no utilización de la ORs por parte de los CS es una situación de preocupación mayor para el mercado porque estas son la

⁷ Por ejemplo, los CS están obligados a subir al SEG todos los planes de trabajo detallados, con hitos, personal autorizado, evidencias, permisos, etc. Al solicitarle el mismo requerimiento al AEPT, este se escuda en que al no estar estipulado en las Medidas, no están obligados a hacerlo

⁸ Multa por el equivalente de 6.01% hasta 10% de los ingresos de la persona infractora

herramienta estructural para incentivar la competencia y evitar la duplicidad en el despliegue de infraestructura TIC.

Como bien lo definen las directrices de BEREC, si el Instituto tiene indicios de tratos discriminatorios por parte del AEPT, este debería involucrarse en el proceso de definición de los SLAs y adicionalmente debería asegurarse que los parámetros de calidad con que el AEPT está entregando servicios a sus operaciones minoristas estén disponibles para que el resto de CS puedan compararlos y así garantizar la equivalencia de insumos.

Según las mejores prácticas, es necesario que se incluyan en los Anexos de las Medidas de preponderancia, todo lo correspondiente a los SLAs para la entrega de los servicios, SLAs en los procesos e interacciones necesarios para su eficiente provisión y definir un procedimiento de sanciones si no son cumplidos por el AEPT.

Ajustar las Medidas ante la implementación de la separación funcional

Aprovechando la oportunidad de la Revisión Bienal de las Medidas de preponderancia y con anticipación a la implementación de la separación funcional del AEPT, se le solicita al Instituto que entregue al sector una mayor visibilidad sobre el proceso de la separación funcional del GEAM y del impacto que este proceso va a tener en el mercado de telecomunicaciones, pues el Instituto es el único actor con la capacidad necesaria para ajustar y preparar las Medidas según la nueva estructura del AEPT. Se solicita al Instituto que:

- defina cuantitativamente los KPIs con los que evaluará el impacto de la separación funcional.
- establezca herramientas de verificación y auditorías externas periódicas sobre los procesos, mecanismos y comunicaciones oficiales y extraoficiales.
- especifique y esclarezca que los pagos de bonificaciones y otros incentivos de productividad a pagar a los empleados (directivos y operativos) en las facciones mayoristas pueden estar únicamente relacionados a la productividad exclusiva de las mismas facciones mayoristas.
- imponga como norma genérica que el AEPT debe cumplir con los SLAs globales, independientemente de que los CS necesiten insumos mayoristas de otras unidades del AEPT (por ejemplo, de las facciones mayoristas).
- garantice una mayor transparencia e integridad en la información de los nuevos sistemas electrónicos de gestión de las empresas mayoristas.

El beneficio esperado de la anterior propuesta radica en la disminución de contratiempos y atrasos en las prestaciones de servicios o atención de solicitudes para los CS una vez



entre en vigor la separación funcional. Dicha disminución únicamente puede ser lograda ante un ajuste de las Medidas que realmente responda a las necesidades del mercado y a las iniciativas para promover la competencia. Eventualmente, se le solicitará al Instituto que tenga en cuenta esta misma consideración en la redacción de las OR, pues se hace necesario establecer con claridad como se formulará la prestación de los servicios mayoristas para los CS.

Pruebas de replicabilidad ex ante y ex post

El sector de telecomunicaciones mexicano se ha enfrentado a una disyuntiva, donde el Instituto optó por la implementación de un esquema únicamente de pruebas ex-post de replicabilidad económica en el mercado móvil. Esta decisión ha sido determinante para obstruir el correcto desarrollo de la competencia en el mercado móvil. Desde 2014 múltiples operadores móviles virtuales (“OMV”) han tratado de lanzar operaciones en México, pero las condiciones hostiles de competencia y la mala estructuración de las ORs para habilitar su operación, solo les han permitido alcanzar un 1.4% de participación de mercado. A la fecha del último reporte trimestral estadístico disponible, existían 15 OMVs operando en el mercado, siendo Virgin Mobile el de mejor desempeño con una cuota de mercado de 0.3%, operando sobre la red de Telefónica y no del AEPT.

El mal desempeño en el sector móvil debe ser una de las mayores preocupaciones para el Instituto. En un país donde todavía no existe la infraestructura fija desplegada para llevar conectividad a toda la población, el segmento móvil es estratégico para cerrar las brechas digitales del país y cumplir con los objetivos-país (como lo son los Objetivos del Desarrollo Sostenible 2030⁹). Adicional a lo anterior, los datos móviles serán el ‘driver’ de los ingresos del sector. Y con la entrada de tecnologías como 5G a futuro, el IFT debe velar por incrementar la competencia en este sector para garantizar el máximo nivel de acceso y apropiación en toda población mexicana en el futuro.

Se evidencia entonces una falta de consistencia en la manera en la que el Instituto pretende validar la replicabilidad económica en el mercado móvil en comparación con el fijo. Particularmente, para garantizar el principio de replicabilidad económica, se hace necesario contar tanto con el esquema de pruebas de replicabilidad ex ante como con el esquema de pruebas ex post. Por lo anterior, se deben considerar las siguientes problemáticas:

- en la actualidad, las tarifas incluidas en la Oferta de Referencia para la prestación del servicio mayorista de comercialización o reventa de servicios (“OMV”) incluye unas tarifas unitarias (minutos, SMS y MB) que han sido determinadas directamente por el AEPT

- las tarifas unitarias no son definidas a través de un modelo de costos regulatorio (por la complejidad y las múltiples variantes que pueden tener los planes de negocio para el lanzamiento desde un light MVNO hasta un full MVNO)
- las tarifas unitarias establecidas en la OR pueden negociarse bilateralmente entre el AEPT y los CS, pero para conseguir una reducción razonable están condicionadas a unos compromisos de volúmenes de tráfico o duración de contratación por parte de los CS
- las condiciones de competencia actuales hacen prácticamente imposible que un OMV consiga incrementar sus volúmenes de tráfico en minutos, SMS y MB a los niveles definidos por el AEPT para poder reducir las tarifas unitarias
- la opción de que el Instituto medie entre el AEPT y el CS por desacuerdos tarifarios está estipulada en la Medida Septuagésima Séptima. Para entrar en dicho desacuerdo, el CS deberá compartir toda la información de su plan de negocio con el Instituto, para que este determine si la disputa es procedente. Este proceso puede tardar bastante tiempo, considerando que cada plan de negocio para el lanzamiento de un OMV es diferente y requiere un análisis específico

Solicitamos al Instituto una revisión integral de su aproximación regulatoria con respecto al mercado móvil en México. Las determinaciones que tome el Instituto deberán quedar incorporadas en las nuevas Medidas para que, de esa manera, en la próxima revisión de las ORs que impactan el mercado móvil (OMV, Usuario Visitante y compartición de infraestructura pasiva móvil), queden estipuladas esas determinaciones y sirvan para incentivar la competencia:

- considerando toda la argumentación presentada y dado que la actual estructura de tarifas unitarias hace imposible para los CS replicar los paquetes comerciales que lanza el AEPT al mercado, se requiere que para el mercado de servicios móviles se apliquen las pruebas de replicabilidad económica ex ante en complemento a las pruebas ex post que ya existen. Lo anterior con el fin de tener un mayor control tarifario desde el Instituto y así fomentar una mayor diversidad de ofertas competitivas en dicho mercado.
- se requiere que las pruebas de replicabilidad se realicen para cada una de las ofertas del AEPT, tanto las ofertas anunciadas en su página web u otros medios (above-the-line o ATL) como las ofertas especiales ofrecidas a sus clientes residenciales de alto valor o con mayor antigüedad y corporativos (below-the-line o BTL) y no solo para las ofertas más representativas en el mercado.
- por último, se solicita al Instituto un mayor compromiso en la ejecución de las pruebas de replicabilidad ex post en plazos de tiempo acotados, breves y razonables, siempre garantizando la publicación de todos los resultados de forma mensual en la página web del Instituto.




Mandatos constitucionales del IFT y reiterados incumplimientos a las Medidas por parte del AEPT

GTV se ha establecido como el principal solicitante de servicios mayoristas al AEPT, siendo el grupo económico con el mayor número de solicitudes para acceder a los servicios fijos y de desagregación provistos por el GEAM. En efecto, de las 9,000 solicitudes de servicios realizadas a través de la OREDA, 8,000 solicitudes corresponden a empresas pertenecientes a GTV. Después de 5 años, los accesos a través de las ORs representan menos del 1% del mercado total de internet fijo, demostrando que todas las iniciativas regulatorias a duras penas han tenido un impacto sobre el mercado y han sido herramientas obsoletas para la masificación de los servicios en México. Esto supone un importante cuestionamiento para el regulador; si el Instituto quiere que el mercado funcione, deberá ser menos permisivo y laxo con los incumplimientos del AEPT.

La disposición por parte del AEPT y la eficiente implementación de las Ofertas de Referencia ("ORs"), constituyen instrumentos fundamentales a la hora de proporcionar certeza legal y transparencia a los CS que solicitan servicios mayoristas. Sin embargo, la mera publicación de las ORs no implica que el AEPT está cumpliendo con sus obligaciones. Si bien las reformas legales y la imposición de Medidas de preponderancia reflejan un esfuerzo por alcanzar la gestación de un entorno de competencia efectiva, este no se ha materializado debido a los reiterados incumplimientos del AEPT que no han sido correctamente atendidos por el IFT.

El IFT debe garantizar el cumplimiento de las Medidas. Cabe señalar que, en países donde la regulación ha sido exitosa, los ANR¹⁰ han tenido un papel proactivo y un rol punitivo que incentiva el cumplimiento de la ley. En el caso de España, las sanciones impuestas por la CNMC¹¹ al agente con PSM (Telefónica) por prácticas anticompetitivas pueden ser utilizadas como punto de referencia para el Instituto:

- la CNMC impuso una multa de EUR5.0 millones a Telefónica por haber incumplido la Oferta de Acceso al Bucle de Abonado entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de octubre de 2015.¹²
- en 2018 se impuso una multa de EUR8.5 millones a Telefónica por haber incurrido en prácticas de no replicabilidad económica.¹³
- en 2019 la CNMC impuso una multa de EUR3.0 millones a Telefónica por prácticas discriminatorias asociadas al incumplimiento de sus obligaciones de facilitar el servicio de coubicación a otros CS.¹⁴

¹⁰ Agencia Nacional de Regulación

¹¹ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia: Autoridad nacional regulatoria de España

¹² <https://elderecho.com/la-cnmc-multa-a-telefonica-de-espana-con-5-millones-por-incumplir-la-oferta-de-acceso-al-bucle-de-abonado>

¹³ https://elpais.com/economia/2018/05/09/actualidad/1525849478_943104.html

¹⁴ <https://www.elperiodico.com/es/economia/20190514/multa-competencia-telefonica-7453922>

Se espera entonces que el Instituto cumpla su mandato, con la finalidad de fomentar la competencia en el sector y mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos mexicanos. La competencia efectiva genera externalidades positivas en el progreso de un país, pero se necesita de un actor dinámico que ejecute la norma y genere un ambiente propicio para el desarrollo del sector.

Si bien la regulación está definida y es perfectible, el diseño institucional del IFT no articula las distintas áreas que lo integran para monitorear, analizar, verificar, investigar, sancionar y hacer efectivas las sanciones en caso de incumplimiento. En otras palabras, no existe un procedimiento efectivo que cuente con plazos máximos establecidos, responsables claros y explícitamente asignados o indicadores de desempeño asociados. Por esta razón, es imperativo que el monitoreo y la acción disuasoria realizados por el IFT incorporen métricas de cumplimiento claramente definidas que sean publicadas de manera trimestral.

Le

e

2 Introducción

El Grupo Televisa (GTV) presenta su respuesta al proceso de consulta pública con respecto a la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el sector de telecomunicaciones (de ahora en adelante "AEPT"), las cuales fueron definidas a través de la Resolución P/IFT/EXT/060314/76¹⁵ y posteriormente modificadas el 27 de febrero de 2017 en el Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119¹⁶.

El presente informe se centra en los comentarios y sugerencias de posibles modificaciones, supresiones o adiciones por parte de GTV sobre las Medidas de Preponderancia asimétricas impuestas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones ("IFT" o "Instituto") al Grupo Económico América Móvil ("GEAM") en el sector de telecomunicaciones.

El resto del presente informe está estructurado como sigue:

- La Sección 3 incluye una revisión de la coyuntura macroeconómica mexicana y el contexto de competencia en los mercados de telecomunicaciones relevantes para determinar la situación de preponderancia y destacando el impacto de las Medidas de Preponderancia adoptadas hasta la fecha
- La Sección 4 cubre la importancia de la preparación y redacción de las Medidas de cara a evitar ambigüedades, malinterpretaciones, tratos discriminatorios y faltas de transparencia para la separación funcional del AEPT en los próximos años
- La Sección 5 presenta las competencias y obligaciones que por mandato constitucional fueron otorgadas al Instituto para que, en su función de autoridad regulatoria y de competencia, monitorice e impugna el cumplimiento de las Medidas impuestas al AEPT y, si necesario, le multe por incumplimiento. Adicionalmente se presentan las denuncias impuestas por GTV ante el IFT por los reiterados incumplimientos de las Medidas por parte del AEPT
- La Sección 6 muestra un análisis sobre la insuficiencia e ineficiencia en la implementación de las Medidas de Preponderancia por parte del AEPT y se proponen mejoras para garantizar su cumplimiento
- La Sección 7 analiza como la insuficiencia en las Medidas ha afectado la correcta implementación de las Ofertas de Referencia para la masificación de los servicios y se proponen mejoras estructurales para garantizar su éxito

¹⁵ Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones determinó al Grupo de interés económico GEAM como agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones y le impone las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia

¹⁶ Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el sector de telecomunicaciones mediante resolución de fecha 6 de marzo de 2014, aprobada mediante acuerdo P/IFT/EXT/060314/76 – Revisión Bienal de las Medidas

3 Diagnóstico

El Instituto Federal de Telecomunicaciones (de ahora en adelante el "Instituto" o "IFT") es un órgano autónomo cuyo objeto es el de garantizar el desarrollo eficiente de los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión ("TyR"). Es el encargado de regular, promover y supervisar el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de TyR en México, así como el acceso a la infraestructura y otros insumos esenciales, contribuyendo a garantizar el derecho a la información y el acceso universal a dichos servicios.

El Instituto es la autoridad en materia de competencia económica en las TyR, cuyo objetivo primordial es el de promover y regular la competencia y a su vez el desarrollo eficiente del sector. A través de los principios establecidos en el Decreto de Reforma Constitucional, las funciones del Instituto se deben enmarcar en los principios del derecho a la información, promoción de la libertad de expresión, universalización del acceso, la diversificación de los servicios y la competencia en las TyR.

En el marco de los principios anteriormente mencionados, el Instituto ha planteado los siguientes objetivos:

- Promover e impulsar que los usuarios y las audiencias tengan mejores opciones de servicios públicos a precios asequibles, a través del impulso de la competencia y libre concurrencia de los sectores regulados.
- Promover e impulsar condiciones para el acceso universal a las tecnologías y servicios de las telecomunicaciones y la radiodifusión con el objeto de maximizar el bienestar social.
- Garantizar que la prestación de los servicios de las telecomunicaciones y la radiodifusión que recibe la población sea acorde con los niveles de calidad bajo parámetros internacionales
- Fomentar el respeto a los derechos de los usuarios finales y de las audiencias en los servicios de las telecomunicaciones y la radiodifusión
- Eje transversal de fortalecimiento Institucional¹⁷

En función de sus labores, en marzo de 2014 el IFT publicó la Resolución P/IFT/EXT/060314/76 donde determinó como agente económico preponderante en el sector de telecomunicaciones ("AEPT") al Grupo de Interés Económico conformado por América Móvil S.A.B. de C.V. Teléfonos de México S.A.B. de C.V., Teléfonos del Noroeste S.A. de C.V. Radiomóvil Dipsa S.A.B. de C.V., Grupo Carso S.A.B. de C.V., y

¹⁷ IFT - <http://www.ift.org.mx/conocenos/objetivosinstitucionales>

Grupo Financiero Inbursa S.A.B. de C.V. ("GEAM") e inicio el proceso de imposición de Medidas regulatorias asimétricas, con el objetivo de incentivar la competencia y la libre competencia en el sector. En marzo de 2017, el Instituto aprobó la Resolución P/IFT/EXT/270217/119, mediante la cual el pleno suprimió, modificó y adicionó las Medidas impuestas al AEPT mediante la Resolución P/IFT/EXT/060314/76.

A lo largo de esta sección se desarrollará una evaluación de los indicadores macroeconómicos del país, la participación del sector de TyR en el PIB¹⁸ mexicano, una revisión de la evolución en los índices de digitalización y se presentará el diagnóstico de la evolución de las condiciones de competencia en el sector de telecomunicaciones tras la imposición de las Medidas sobre el AEPT.

La evaluación de las diferentes métricas permitirá concluir si las Medidas impuestas sobre el AEPT han sido efectivas o si deben considerarse obligaciones complementarias para garantizar su objetivo.

3.1 Insuficiencia, inconsistencia y tardanza en la publicación de información por parte del Instituto

Con base en el principio de transparencia y el derecho a la información que tienen los usuarios y los operadores de redes de telecomunicaciones mexicanos, el Instituto publica trimestralmente sus reportes estadísticos, documentos que contienen la información necesaria para determinar la evolución de los mercados relevantes y respectivas condiciones de competencia.

La información contenida en los reportes es la base para entender si las Medidas de preponderancia han sido efectivas en el sector de telecomunicaciones. Tras un análisis integral de la información contenida en los reportes, se han identificado múltiples deficiencias que deben ser subsanadas para brindarle al mercado la consistencia y transparencia necesaria para evaluar las condiciones actuales de competencia y libre concurrencia:

- inconsistencias en la información
- insuficiencia en la información
- tardanza en la publicación de los reportes

Inconsistencias en la información

En el Título XII de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión ("LFTR")¹⁹ se definen las pautas que utilizará el IFT para determinar la existencia o no de un agente

¹⁸ Producto Interno Bruto

¹⁹ Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (14/07/2014), disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014

económico preponderante y se establece la regulación aplicable a dicho Agente. En particular, el Artículo 262 de la LFTR señala:

*“Para efectos de lo dispuesto en esta Ley, se considerará como agente económico preponderante, en razón de su participación nacional en la prestación de los servicios de radiodifusión o telecomunicaciones, a cualquiera que cuente, directa o indirectamente, **con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento**, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, suscriptores, audiencia, por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas, **de acuerdo con los datos con que disponga el Instituto.**”*

El Artículo 262 determina que la información que utilizará el Instituto para la evaluación de las condiciones de preponderancia y de competencia en el mercado es aquella proporcionada por los mismos operadores.

En los informes trimestrales estadísticos del IFT, la entidad deja la siguiente claridad:

*“Este informe se elaboró con la información proporcionada por los operadores del sector de telecomunicaciones. Cuando los operadores realizan cambios a los datos reportados, el IFT realiza las modificaciones correspondientes, **por lo cual la información tiene carácter preliminar y está sujeta a revisiones**”²⁰*

A lo largo de la evaluación de los reportes trimestrales, consolidados por el IFT, se han encontrado discrepancias en valores históricos de trimestres específicos. Como bien lo establece la Resolución, los números de los reportes trimestrales son el fundamento para las evaluaciones de competencia en el sector. Si los operadores pueden modificar los números en múltiples ocasiones, la transparencia de los datos será cuestionada al igual que la metodología de evaluación utilizada por el Instituto para medir la efectividad de las Medidas y la determinación posterior del marco regulatorio aplicable. Como ejemplo, se han identificado variaciones sensibles en los números de suscriptores y porcentajes de penetración reportados entre el cuarto trimestre de 2015 (“4T2015”) y el 4T2016:

A lo largo de la evaluación de los reportes trimestrales, se presentan inconsistencias en las bases anuales utilizadas para las mediciones del producto interno bruto del país²¹. Las inconsistencias en las series de tiempo de los reportes trimestrales y bases de datos del Instituto obligan al usuario a redirigirse a las fuentes primarias para corroborar la información.

Un ejemplo de lo anterior es la inconsistencia en los valores constantes del PIB de las TyR en los informes trimestrales del 3T2017 - 2T2018 cuando se comparan con las

²⁰ IFT – Tercer Informe Trimestral Estadístico de 2018, página 3

²¹ En los datos publicados por el IFT, la información se presenta con año base 2008 mientras que del 3T17 en adelante se toma como base el año 2013, esto se puede evidenciar en la base de datos del INEGI

bases de datos del INEGI, en donde, aunque se realice la comparación con base en el mismo año, persiste la diferencia.

Por otra parte, es importante resaltar que la manera en la que se presenta la información es fundamental para realizar un análisis robusto y acertado de la competencia en el sector y por ende de la efectividad de las Medidas. Al cambiar la estructura y el formato de presentación de los reportes de un año para otro se rompe la homogeneidad de la información y se imposibilita un análisis coherente del sector. Un ejemplo claro de esta situación se presenta en los informes trimestrales de 2014 a 2016, donde los informes cambiaron varias veces de presentación y algunas de las variables estructurales para determinar la preponderancia en el sector fueron suprimidas. Como se puede observar en la Figura 3.7, a partir del 2016 se suprimieron todos los datos de tráfico por mercado relevante. Por otra parte, pese al uso del mismo formato a partir de 2017, la información allí presentada sigue siendo insuficiente para evaluar la preponderancia en el sector. La siguiente sección cubrirá en más detalle cómo dicha falta de información, es una barrera para el correcto análisis a las Medidas impuestas al AEPT.

Insuficiencia de la información

En la presente sección se evaluará con mayor detalle la insuficiencia de la información presentada en los informes trimestrales del Instituto.

Según lo establecido en la Fracción III del Artículo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los Artículos 6, 7, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, se tiene que:

“El Instituto Federal de Telecomunicaciones deberá determinar la existencia de agentes económicos preponderantes en los sectores de radiodifusión y de telecomunicaciones, e impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y, con ello, a los usuarios finales. Dichas medidas se emitirán en un plazo no mayor a ciento ochenta días naturales contados a partir de su integración, e incluirán en lo aplicable, las relacionadas con información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, regulación asimétrica en tarifas e infraestructuras de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales y, en su caso, la separación contable, funcional o estructural de dichos agentes.

Para efectos de lo dispuesto en este Decreto, se considerará como agente económico preponderante, en razón de su participación nacional en la prestación de los servicios de radiodifusión o telecomunicaciones, a cualquiera que cuente, directa o indirectamente, con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento, medido este porcentaje ya sea por el número de

Ce

4

usuarios, suscriptores, audiencia, por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas, de acuerdo con los datos con que disponga el Instituto Federal de Telecomunicaciones.

Las obligaciones impuestas al agente económico preponderante se extinguirán en sus efectos por declaratoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones una vez que conforme a la ley existan condiciones de competencia efectiva en el mercado de que se trate.”

Asimismo, en el Artículo 262 de la LFTR se establece que un operador será considerado como preponderante cuando cuente con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, suscriptores, audiencia y/o por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas.

La Constitución y la LFTR claramente definen al tráfico como una de las métricas aprobadas para determinar la preponderancia en el sector de telecomunicaciones. Estando definido por Ley, es incomprensible que se hayan omitido las mediciones de tráfico para todos los mercados relevantes en los informes trimestrales preparados por el IFT durante los últimos años.

En la Figura 3.7 se presenta una tabla de resumen con la información que ha sido omitida, marcada en rojo, en dichos reportes:

		KPIs por mercado y por operador																				
		2014				2015				2016				2017				2018				
		I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	
Telefonía Móvil	Líneas																					
	Tráfico																					
	Ingresos																					
BAM	Suscriptores																					
	Tráfico																					
	Ingresos																					
Telefonía Fija	Líneas																					
	Tráfico																					
	Ingresos																					
BAF	Suscriptores																					
	Tráfico																					
	Ingresos																					
Ingresos	Segmento móvil																					
	Segmento fijo																					

Ce

9

Figura 3.1: Insuficiencia de la información publicada por el IFT en los reportes trimestrales [Fuente: Instituto Federal de Telecomunicaciones, 2014-2018]

Se presenta una insuficiencia de información de cerca del 41% con respecto al número de subscriptores / líneas y tráfico; datos necesarios para evaluar y determinar la preponderancia de un operador entre los años 2014 y 2018. Esta carencia imposibilita una evaluación acertada de la eficacia de las Medidas aplicadas al AEPT y la comprensión de las dinámicas durante los últimos 5 años en los diferentes mercados donde está operando.

Adicional a lo anterior, la Comisión Nacional de los Mercados y Competencias (CNMC) de España incorpora en sus análisis de mercados relevantes, en la designación de operadores con poder significativo de mercado ("PSM") y en la imposición de obligaciones específicas a dichos operadores la evaluación de los ingresos de los operadores y respectivas cuotas de mercado²²:

"En lo que respecta a los ingresos, la cuota de mercado de Telefónica es en este caso menor, situándose en el 42,7%. Este resultado pone de manifiesto una reducción muy importante en la cuota de Telefónica (de más de 20 p.p.) con respecto a 2008, lo que contrasta con la ganancia en cuota lograda por Jazztel, seguida por Orange. Los incrementos de cuota de Vodafone, ONO y los operadores de cable regionales son bajos, en comparación con los aumentos de más de 10 p.p y 5 p.p de Jazztel y Orange, respectivamente.



Tabla 11: Cuotas de mercado por operador (ingresos)⁷⁴

Operador	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Telefónica	63,3%	60,8%	57,2%	51,8%	44,8%	43,0%	42,7%
Ono	13,0%	11,9%	12,4%	14,1%	15,4%	15,2%	13,4%
Orange	10,2%	9,4%	8,3%	10,1%	11,8%	13,7%	16,0%
Jazztel	4,0%	5,8%	8,5%	10,1%	13,2%	13,8%	14,4%
Vodafone	3,2%	4,3%	5,3%	5,8%	6,0%	5,4%	4,8%
Orange-Jazztel	14,2%	15,3%	16,7%	20,2%	25,0%	27,4%	30,4%
Vodafone-ONO	16,1%	16,2%	17,7%	19,9%	21,4%	20,6%	18,2%
Operadores de cable regionales	3,8%	4,0%	4,4%	4,5%	4,7%	4,4%	4,3%
Resto	2,6%	3,7%	3,9%	3,7%	4,1%	4,5%	4,4%

Fuente. CNMC. Informes Trimestrales.

²²

CNMC - Resolución por la cual se aprueba la definición y análisis del mercado de acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija y los mercados de acceso de banda ancha al por mayor, la designación de operadores con poder significativo de mercado y la imposición de obligaciones específicas, y se acuerda su notificación a la Comisión Europea y al Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE) – 24 de febrero 2016. Disponible en: <https://www.cnmc.es/file/170783/download>

Ca

9

La primera mitad del 2015 se caracteriza por la estabilidad de las cuotas en términos de ingresos con respecto a diciembre de 2014. Así en junio de 2015 las cuotas de Telefónica y Orange-Jazztel experimentaron mínimas variaciones y se situaron en el 42,8% y el 30,2%, respectivamente. Vodafone-ONO, por su parte, aumentó su cuota en un p.p, y se situó en el 19,3%.

La evolución de las cuotas de mercado en términos de líneas e ingresos contrasta con la identificada en la anterior ronda de mercados, en la que se constataba que la cuota de mercado de Telefónica por ingresos era claramente superior y presentaba una tendencia creciente.”

La CNMC se ha posicionado a nivel internacional como un regulador innovador y competente, considerado por la industria como uno de los principales referentes internacionales en regulación de telecomunicaciones, cuya labor ha logrado establecer en España un mercado mayorista robusto, competitivo y funcional. A través de su portal “CNMC Data”²³, el regulador transparenta al público toda la información necesaria para entender las dinámicas actualizadas del mercado y la efectividad de las medidas asimétricas impuestas al agente económico determinado con PSM en los mercados relevantes. En la Figura 3.8, se puede observar una imagen de la herramienta:



Figura 3.2: Plataforma estadística de la CNMC [Fuente: CNMC, 2018]

Dado lo anterior y considerando la intención del IFT de ser un regulador vanguardista, que busca consolidarse como referente a nivel internacional, se considera pertinente que el Instituto empiece a incorporar en sus informes los ingresos desglosados por operador, mercado relevante y servicios específicos. Esto con el fin de brindar mayor transparencia al mercado y para que los resultados permitan dilucidar las ventajas comparativas que actualmente tiene el AEPT por sus economías de escala, mayor poder de negociación e integración vertical.

²³ CNMC Data - http://data.cnmc.es/datagraph/jsp/inf_anual.jsp

Ce *f*

Se considera imperativo entonces que el Instituto incorpore la información faltante en sus próximos reportes, ya que, como bien ha sido aclarado en el presente documento, estos datos son necesarios para evaluar cómo han evolucionado las condiciones de competencia en el mercado de telecomunicaciones y determinar si las Medidas regulatorias impuestas sobre el AEPT han sido efectivas o deben ser complementadas con obligaciones adicionales.

Tardanza en la publicación de la información oficial trimestral de estadísticas relevantes del mercado

Por último, la insuficiencia de información también se explica con la tardanza en la publicación de los informes por parte del IFT. Como una evidencia de ello, a la hora de presentar la respuesta a la presente consulta pública, el informe no ha sido publicado para el 4T2018, impidiendo un análisis completo del comportamiento del mercado y de la posición de dominancia del AEPT durante el último año. De esta forma, si se tiene en cuenta una estructura estandarizada y un uso más eficiente de los sistemas de recopilación de información, se podría agilizar el proceso de publicación para entregar al mercado la información necesaria para hacer una correcta evaluación de la efectividad de las Medidas.

3.2 Índices de precios de servicios de telecomunicaciones

Uno de los principales efectos esperados de la implementación de las Medidas de preponderancia es la evolución favorable de los precios de los servicios de telecomunicaciones. Para evaluar el impacto de las Medidas en los precios que perciben los usuarios finales, se utilizarán los índices de precios de las comunicaciones. Todos los índices de precios presentados en los reportes trimestrales del IFT tienen como base diciembre 2013 y miden la evolución de los precios de una canasta de bienes y/o servicios de telecomunicaciones representativa del consumo de los hogares/usuarios mexicanos.

El IFT presenta el Índice de Precios de las Comunicaciones (IPCOM) que integra los índices de precios de servicios de telefonía móvil, telefonía fija, internet, larga distancia nacional, larga distancia internacional y aparatos de telefonía fija. No obstante, la dinámica actual del sector hace que sea necesario acometer reformas en la manera de calcular el IPCOM. En lugar de enfocar el IPCOM en servicios que han perdido absoluta relevancia en el sector, tales como los precios de la larga distancia nacional, internacional y aparatos de telefonía fija, deberían incluirse otras variables que estén alineadas con las dinámicas del mercado, como lo son la banda ancha fija, banda ancha móvil, terminales de telefonía móvil, tabletas, precios de servicios OTT, precios de servicios móviles por GB, etc.

Ce

f

En la Figura 3.9: el IPCOM presenta una caída significativa a lo largo de los últimos 5 años. Sin embargo, no se considera relevante debido a la composición obsoleta del mismo índice.

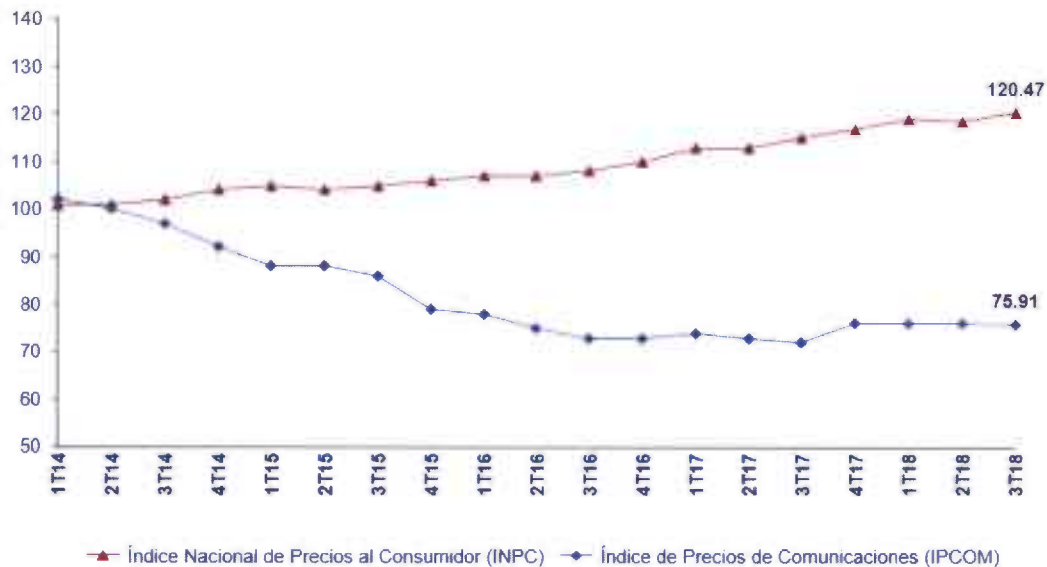


Figura 3.3: Evolución de la inflación y el IPCOM [Fuente: Informes Trimestrales Estadísticos IFT, 2014-2018]

Los reportes trimestrales del Instituto también incorporan los índices de precios para otros servicios del sector de las telecomunicaciones:

- telefonía fija local
- telefonía móvil
- internet (sin desagregar por servicios fijos y móviles)

En la Figura 3.10 se presenta la evolución de los tres índices. El índice de precios de los servicios de internet (fijos y móviles) ha incrementado en 1.06 puntos, el de telefonía local ha tenido una leve corrección a la baja y el índice de precios de telefonía móvil ha decrecido en más de 40 puntos en el plazo de evaluación. Se evidencia que el único índice que presenta un comportamiento similar al del IPCOM es el de telefonía móvil, siendo el único servicio con una variación significativa desde 2014.

Es posible inferir que la disminución del IPCOM esté parcialmente explicada por la reducción de los precios de telefonía móvil (prohibición al AEPT de cobrar tarifas de interconexión a los otros CS que terminen en su red, reglamentación que estuvo vigente desde el 3T2014 hasta el primero de enero de 2018), **más específicamente por la Tarifa Cero establecida en 3T2014.**

Ca

f

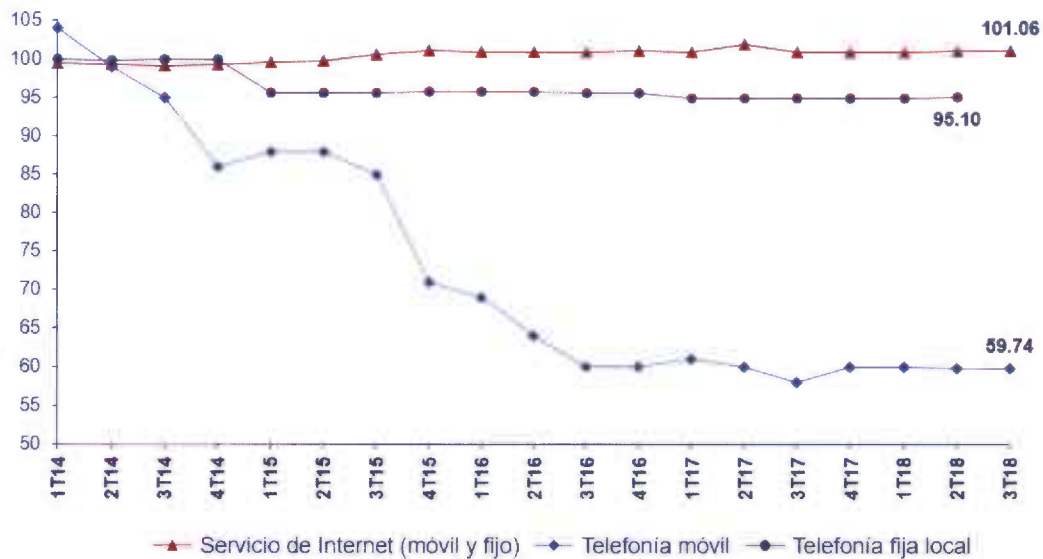


Figura 3.4: Índices de precios de servicios del sector de las telecomunicaciones. [Fuente: Informes trimestrales estadísticos IFT, 2014-2018]

Mediante el análisis de los índices de precios es posible concluir que:

- **El IPCOM no es un buen indicador para medir la efectividad de las Medidas en el sector de telecomunicaciones mexicano** porque la composición tiene en cuenta variables obsoletas y que no van de la mano con la evolución y dinamismo del mercado. Se hace necesario repensar la composición del índice, para así incluir variables que realmente evidencien los precios de una canasta de bienes y/o servicios de telecomunicaciones que sea representativa del consumo actual de los hogares/usuarios mexicanos. En este sentido, cabe resaltar la necesidad de incluir una variable de precio por GB que sirva de referencia del sector OMV.
- **El precio de los servicios tradicionales de telefonía local ha permanecido bastante estable en el lapso de los últimos 5 años**, indicando que las medidas regulatorias asimétricas impuestas al AEPT en ese mercado no han tenido un impacto significativo en la disminución de los precios
- **El precio de los servicios de telefonía móvil ha caído sustancialmente durante el periodo de evaluación**, parcialmente explicado por las tarifas de interconexión y porque la telefonía móvil se ha convertido en un servicio sustituible a partir de la introducción del servicio de VoLTE. El mercado de internet móvil ha tomado mucha relevancia, principalmente por el efecto de la sustitución de voz a datos, que siguen las tendencias de utilización de los consumidores.
- **En lo que respecta a los precios de los servicios de internet, conformado por los precios de banda ancha móvil y banda ancha fija, el índice conjunto ha incrementado.** Como ya se ha mencionado, los servicios de internet han tomado

Handwritten signature

Handwritten mark

una mayor relevancia en la canasta básica de bienes y/o servicios de telecomunicaciones de los usuarios mexicanos, por lo que se hace imperativo que ambos servicios sean considerados de manera desagregada. De esta manera la evolución de los precios puede ser evaluada desde una perspectiva transparente y se puede determinar si las Medidas impuestas al AEPT en cada uno de los segmentos han sido efectivas. A simple vista se puede inferir que las Medidas no han sido efectivas ya que los precios en el mercado minorista se han incrementado, situación que afecta a todos los usuarios que utilizan estos servicios. Adicional a lo anterior, los precios desagregados de estos servicios deberían tener una mayor participación en la evaluación sobre la efectividad de las Medidas.

El incremento de los precios de los servicios de banda ancha móvil y fija, es una barrera determinante para el cumplimiento de los objetivos-país establecidos por el presidente Andrés Manuel López Obrador, cuya meta es la universalización de los servicios y llevar conectividad a todo México²⁴. Por lo tanto, el bajo impacto de las Medidas en la evolución de los precios de comunicaciones no sólo afecta a los usuarios que utilizan estos servicios, sino también aquellos usuarios potenciales a los cuales el gobierno actual busca conectar.

3.3 Evolución de la concentración en mercados relevantes (Índice de Herfindahl-Hirschman)

La evaluación de concentración en un mercado permite entender la efectividad de las políticas regulatorias sobre los niveles de competencia efectiva. Para cuantificar el nivel de concentración en los distintos mercados de telecomunicaciones, el IFT utiliza el Índice de Herfindahl-Hirschman ("IHH"). Esta metodología tiene en cuenta el número total de competidores en el mercado y su participación relativa en el mismo. El indicador varía entre 0 y 10,000 y se definen ciertos umbrales para identificar el grado de concentración del mercado. Según diversas agencias regulatorias y organismos internacionales, generalmente se define que un índice entre 1,500 y 2,500 refleja una concentración de mercado moderada y un índice que supere el umbral de 2,500 puntos indica un mercado altamente concentrado²⁵.

De este modo, el análisis del IHH en los mercados relevantes en los que opera el AEPT es un potente indicador de qué tanto avance o retroceso ha habido en términos de concentración del mercado desde la implementación de las Medidas por el IFT. No obstante, a pesar de que el IHH puede ser calculado con base en la participación de mercado en términos de suscriptores, tráfico, ingresos, etc. el IFT calcula solo un IHH y no especifica qué factor está utilizando para calcular el indicador. En ese sentido,

²⁴ <https://www.forbes.com.mx/si-la-ip-no-se-apunta-amlo-proyecta-organismo-para-llevar-internet-a-todo-el-pais/>

²⁵ The United States Department of Justice: THE HERFINDAHL-HIRSCHMAN INDEX

creemos que el Instituto está subutilizando un indicador con un gran potencial para medir la eficacia de las Medidas de preponderancia desde diferentes perspectivas.

A pesar de que la tendencia general de los índices ha sido a la baja, la concentración en todos los mercados relevantes permanece muy por encima del 2,500, el umbral a partir del cual se define un mercado altamente concentrado.

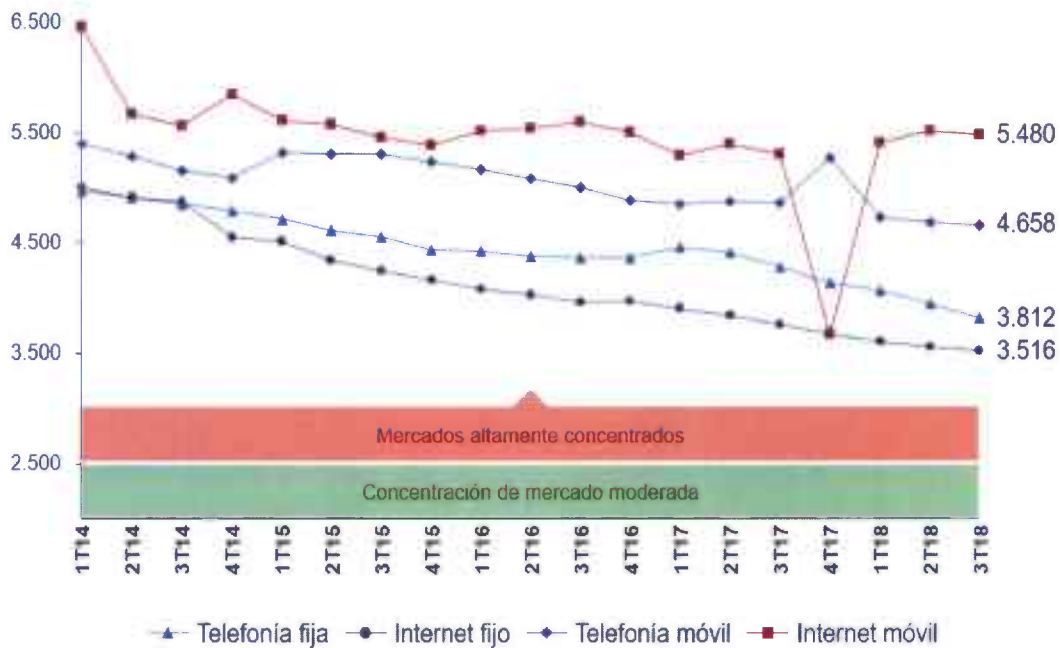


Figura 3.5: Evolución del Índice de HerfindahlHirschman en el mercado de telecomunicaciones [Fuente: Informe Trimestral Estadístico IFT, 2014-2018]

En términos generales, la evolución de los indicadores de IHH evidencia que la reducción de concentración tanto en el segmento móvil como en el segmento fijo no ha sido suficiente para incrementar la competencia en los diferentes mercados.

El segmento de internet móvil es el que presenta el IHH más concentrado, y como lo mencionamos en la Sección 3.4, este hoy en día representa uno de los servicios con mayor relevancia para los usuarios de servicios de telecomunicaciones en México. Con precios que no han tenido la evolución favorable esperada desde la implementación de las Medidas y siendo el mercado más concentrado de los analizados, somos de la opinión que el Instituto debe imponer mayores controles y obligaciones más estrictas para incentivar la competencia en dicho mercado.

Vale la pena mencionar la pronunciada caída en el 4T2017 del IHH en el segmento móvil de acceso internet. El Instituto ha calculado los indicadores con base a la información entregada por el AEPT y demás concesionarios. Este tipo de comportamientos en las series del Instituto, son las que generan la incertidumbre con respecto a la veracidad y

Ca *d*

robustez de la información con la que se hacen los cálculos para medir la efectividad de las Medidas de preponderancia.

La evaluación de los índices IHH indica que, tras 4 años de haber implementado las Medidas, los índices de concentración en todos los mercados considerados ni siquiera se acercan a un nivel de concentración moderada (por debajo de 2,500), se puede sacar como conclusión general que las **Medidas actuales han sido insuficientes para fomentar la competencia y reducir la posición monopolística del AEPT en dichos mercados.**

3.4 Evolución de la participación del preponderante en los diferentes mercados relevantes

A continuación se hace una evaluación detallada de la evolución de la cuota de mercado del AEPT desde diferentes perspectivas (suscriptores, tráfico, ingresos) con el propósito de determinar la efectividad de las Medidas sobre la condición de dominancia del AEPT.

En general, hemos utilizado los datos provistos por el IFT en sus informes estadísticos trimestrales. La información provista por el IFT ha sido complementada y validada utilizando fuentes alternativas, las cuales incluyen:

- los reportes trimestrales y anuales de América Móvil (AMX)
- reportes de inteligencia de mercados de firmas analistas, incluyendo, Cullen y Ovum (*WorldCellularInformationService, WorldBroadbandInformationService*)
- información recopilada internamente por GTV.

3.4.1 Mercado de telefonía fija

Tras la introducción de las Medidas por el IFT en 2014, y a pesar de las distintas iniciativas regulatorias que ha implementado el Instituto para promover la competencia en el mercado de telefonía fija, en la Figura 3.12 se puede observar que la participación del AEPT en el mercado de telefonía fija no ha disminuido de manera considerable.

Ce

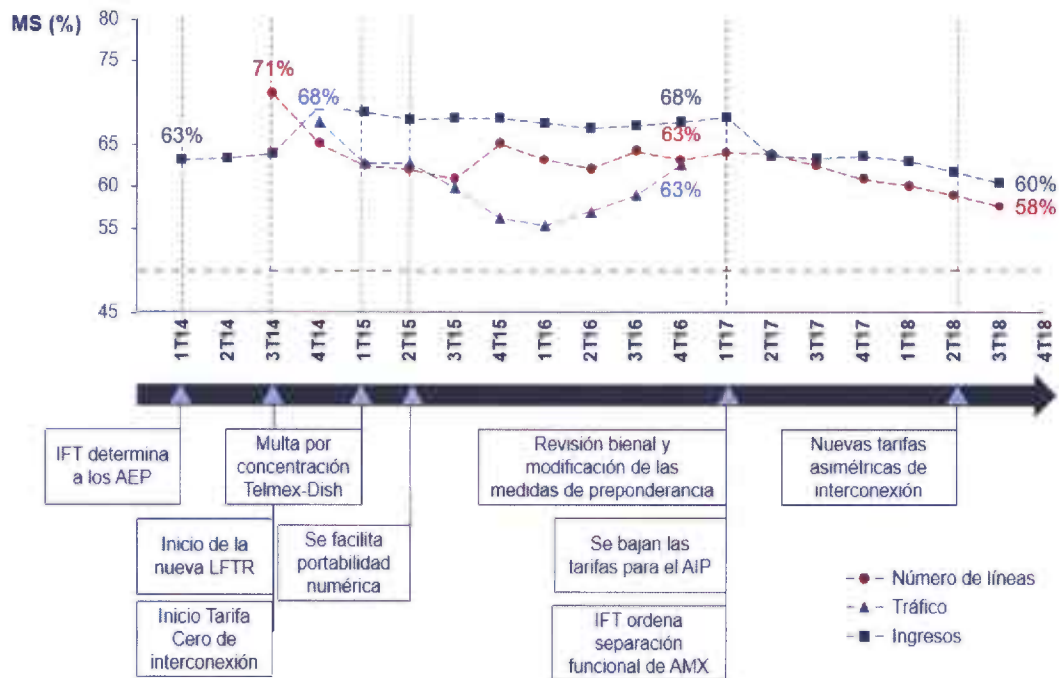


Figura 3.6: Evolución de la participación de mercado del AEPT en el mercado de telefonía fija por accesos, tráfico e ingresos a partir de 2014 [Fuente: Reportes del GEAM, IFT y Fide Partners Research 2014-2019] (Nota: AIP – acceso a infraestructura pasiva)

En primer lugar, la cuota de mercado por ingresos del GEAM pasó del 63% en el primer trimestre de 2014 a 60% en el tercer trimestre de 2018. Esto indica que, tras 4 años de la implementación de las Medidas, la participación de mercado por ingresos del AEPT solo se ha reducido en un 3%.

En cuanto a la participación del AEPT en términos de tráfico, el IFT no presenta al mercado la integridad necesaria de información, por lo que no es posible analizar de manera coherente lo que ha ocurrido e identificar de forma acertada las razones de la evolución en el mercado. Si enfocamos nuestro análisis en los datos disponibles, a partir del 1T2016 la tendencia a la baja se rompe y el AEPT empieza a recuperar cuota de mercado hasta llegar a un 63%. Consideramos imperativo que el Instituto complete las series históricas en los próximos reportes trimestrales, para brindar a los usuarios mayor transparencia en cuanto a la posición de dominancia del AEPT en el mercado de telefonía fija. Adicional a esto, sería de gran utilidad tener acceso a la metodología utilizada por el IFT para sus análisis, con el fin de entender las grandes fluctuaciones durante algunos años así como la metodología utilizada para corroborar la veracidad de los datos entregados por el AEPT al IFT.

Por último, la participación por número de líneas del AEPT se ha reducido en 13 p.p. desde el tercer trimestre de 2014. A pesar de que la cuota de mercado en términos de número de líneas ha disminuido, la participación del AEPT en ingresos no ha caído proporcionalmente. Es por este tipo de situaciones que consideramos muy importante

Ce

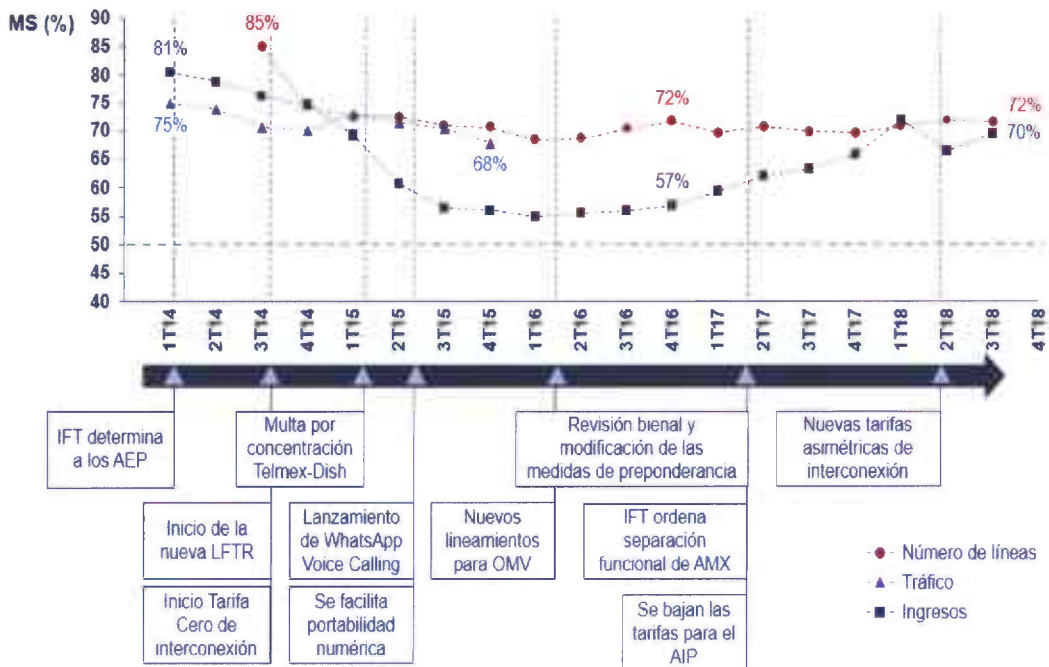
que el Instituto monitoree de cerca la cuota de ingresos que captura el GEAM en los diferentes mercados donde opera.

En términos generales, es evidente que el **GEAM mantiene su condición de preponderancia en el mercado de voz fija** y que las Medidas impuestas por el IFT han tenido efectos limitados sobre su poder de mercado.

3.4.2 Mercado de telefonía móvil

En lo que respecta a la evaluación general de la participación del AEPT en el mercado de telefonía móvil, en la Figura 3.13 se pueden observar ciertas mejoras en la competitividad a lo largo del 2015, pero a partir del 2017 en adelante la posición de dominancia del AEPT muestra una fuerte tendencia al alza y alcanza participaciones superiores al 70% en el 3T2018.

Al evaluar la cuota de ingresos del AEPT en el segmento de telefonía móvil, pasó de tener un 81% de la cuota de mercado en el 1T2014 al 57% en el 4T2016. La tendencia puede estar explicada por la medida asimétrica impuesta por el IFT al AEPT, como la tarifa cero de interconexión. Los ingresos del AEPT repuntan a finales de 2016, y como lo hemos mencionado en la introducción, a finales de 2018 el AEPT nuevamente capturaba el 70% de los ingresos generados en este segmento. La abrupta modificación de la tendencia deja en vilo la efectividad de las Medidas en el segmento de telefonía móvil, ya que el AEPT sigue gozando de una posición muy privilegiada en el mercado.



Le

e

Figura 3.7: Evolución de la participación de mercado de AMX en el mercado de telefonía móvil por accesos, tráfico e ingresos a partir de 2014 [Fuente: Reportes del GEAM, IFT y Fide Partners Research 2014-2019] (Nota: AIP – acceso a infraestructura pasiva)

En lo que respecta al tráfico de la telefonía móvil, nuevamente el IFT no presenta al mercado toda la información necesaria, por lo que no es posible determinar de manera fehaciente lo que ha ocurrido en este mercado. El último dato registrado indica que el AEPT cursaba el 68% del tráfico de telefonía móvil a través de sus redes a finales de 2015. Si tomamos como referencia el comportamiento de los ingresos y los suscriptores de telefonía móvil, seguramente a finales de 2018 la participación del AEPT sobre el tráfico total estará muy cerca a niveles del 70%. Consideramos imperativo que el Instituto complete las series históricas en los próximos reportes trimestrales para brindar a los usuarios mayor transparencia en cuanto a la posición de dominancia del AEPT en el mercado de telefonía fija. Adicional a esto, sería de gran utilidad tener acceso a la metodología utilizada por el IFT para sus análisis, con el fin de entender las grandes fluctuaciones durante algunos años, así como la metodología utilizada para corroborar la veracidad de los datos entregados por el AEPT al IFT.

Tras la entrada en vigor de la LFTR a finales de 2014, se observa una disminución gradual en la cuota de mercado del AEPT en cuanto a número de suscripciones. Dicha disminución se dio entre 4T2014 – 2T2015, pero de ahí en adelante la cuota de mercado del AEPT ha permanecido estable dentro del rango del 68-72%. La participación de mercado se ha mantenido estable a pesar de la Revisión Bienal de las Medidas de Preponderancia que entraron en vigor en 2017 y medidas regulatorias adicionales impuestas por el Instituto.

Teniendo en cuenta la evaluación desde las tres perspectivas, es posible concluir que el **GEAM mantiene su condición de preponderancia en este mercado, y que esta se ha reforzado en los últimos años a pesar de las múltiples iniciativas implementadas por el IFT.** Se hace necesario que el IFT como órgano regulador refuerce o complemente las medidas impuestas al AEP con el fin de mejorar el entorno competitivo en un mercado altamente concentrado y sin una clara tendencia a mejorar.

3.4.3 Mercado de datos móviles

Para identificar la participación del AEPT en el mercado de datos móviles, se analiza cómo las diferentes Medidas han afectado su cuota de mercado en cuanto a número de suscriptores, tráfico e ingresos y la importancia de dicha información para obtener conclusiones válidas que influyan en nuevas reglamentaciones que fomenten la competencia en el mercado.

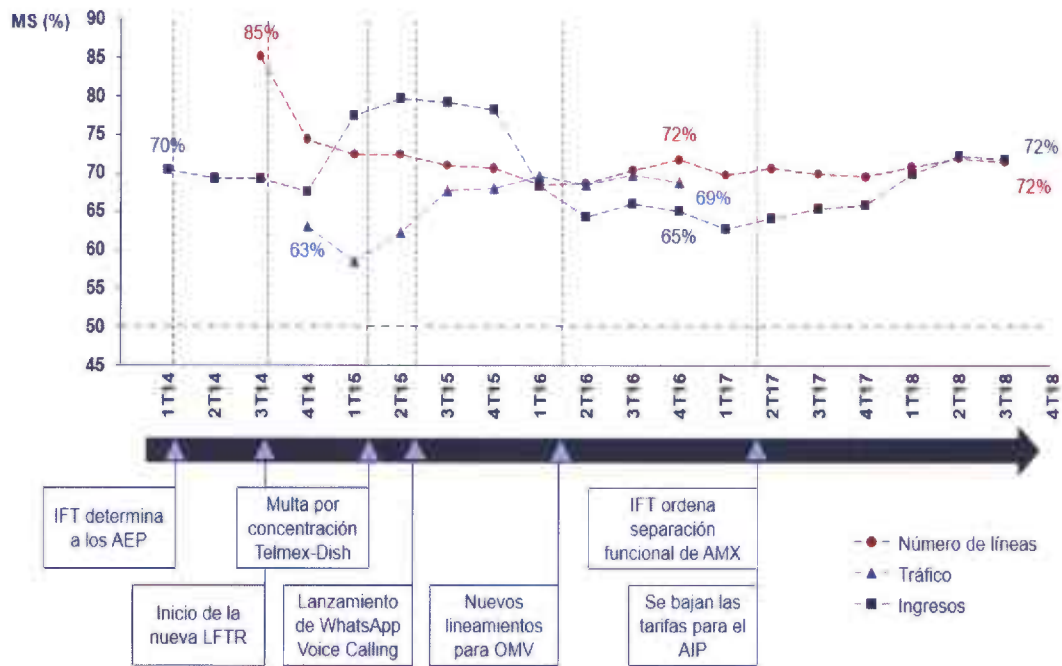


Figura 3.8: Evolución de la participación de mercado de AMX en el mercado de datos móviles por accesos, tráfico e ingresos a partir de 2014 [Fuente: WBIS, WCIS y Fide Partners Research, 2019]

Para estructurar un análisis acertado en lo que respecta a los ingresos del AEPT en el segmento de datos móviles, se han utilizado como complemento las bases de datos de firmas de inteligencia de mercado para suplir la insuficiencia de la información provista por el IFT. Para elaborar la serie de ingresos de la Figura 3.14, se utilizó el WCIS y WBIS²⁶ para determinar el porcentaje de ingresos del segmento de internet móvil sobre el total de los ingresos reportados por el AEPT en sus estados financieros. El 3T2018 presenta una cuota de ingresos en los mismos niveles que a comienzos de 2014, de aproximadamente el 70% del total del mercado. Durante el 2015, el AEPT llegó a capturar el 80% de los ingresos del segmento, un claro indicador de la dominancia del operador en el mercado. Es de suma importancia entender las dinámicas de los ingresos del sector y que sean consideradas por parte del regulador para entender si el AEPT está aprovechando sus economías de escala y posición privilegiada para conseguir ventajas que otros CS no pueden obtener por la alta concentración.

En lo que respecta a la cuota de mercado del AEPT en tráfico de datos móviles, esta información no ha sido proporcionada por el regulador desde finales del 2016. Como lo hemos reiterado, esta es una insuficiencia de información grave, la cual imposibilita un análisis detallado de la efectividad de las Medidas. Pese a ello, al analizar el periodo 2014-2016 se observa que la cuota de mercado, a pesar de la entrada en vigor de la LFTR en 3Q14, incrementó de 63% a 69%, hecho preocupante puesto que a pesar de que para el mismo periodo su cuota de mercado de suscriptores disminuye, su

²⁶ Ovum – World Cellular Information Service & World Broadband Information Services

Handwritten signatures and marks in blue ink at the bottom of the page.

participación en el tráfico incrementa, inhibiendo los esfuerzos realizados para equilibrar una sana competencia en el sector.

Vale la pena mencionar que las dinámicas tecnológicas indican que el tráfico de datos será el *'driver'* de los ingresos del sector móvil debido a la entrada de nuevas aplicaciones móviles (VoLTE) y OTTs (Skype, WhatsApp, Telegram), las cuales capturarán gran parte del tráfico que demanden los usuarios.

Por último, el AEPT redujo su cuota de mercado de suscriptores en 13 p.p., al pasar de tener el 85.1% en 2014 a tener el 71.6% del mercado en 2018. A pesar de ser un porcentaje considerable, el AEPT ha mantenido su cuota de mercado los últimos 3 años cercana al 72%.

El comportamiento de la participación de mercado del AEPT indica que **la revisión de las Medidas en 2017 no tuvo los efectos esperados en el segmento de datos móviles** y, por lo tanto, deben ser modificadas para que se fomente la competencia en un segmento estratégico y un pilar para la transformación digital del país en los próximos años.

3.4.4 Mercado de datos fijos

En el mercado de internet fijo la cuota de mercado del GEAM se ha reducido gradualmente, tanto en términos de accesos como en términos de ingresos. La reducción hasta el tercer trimestre de 2018 ha sido de 8.3% y 17.4% respectivamente.

Sin embargo, aún con estas reducciones de participación, el **GEAM sigue acaparando más del 50% de mercado**, por lo que 4 años después de la implementación de las Medidas y las sucesivas modificaciones, sigue siendo preponderante en el mercado de internet fijo.

Ce *d*

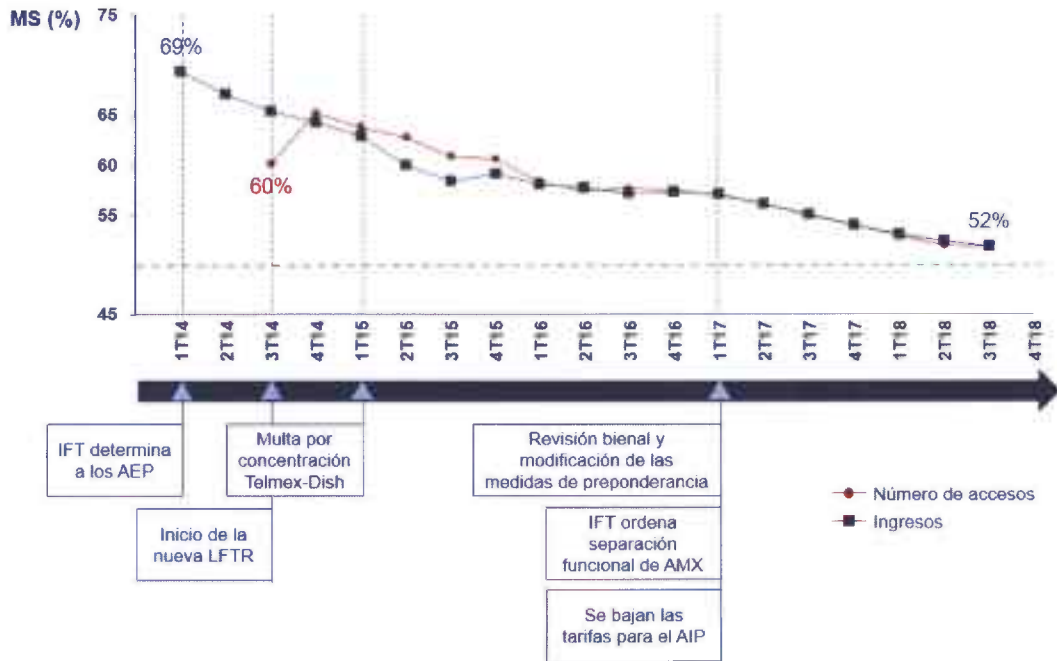


Figura 3.9: Evolución de la participación de mercado de AMX en el mercado de servicio fijo de acceso a internet por accesos e ingresos a partir de 2014 [Fuente: Fide Partners, 2019]

A pesar de la tendencia positiva en el segmento de datos fijos, vale la pena recordar que todavía el índice de concentración IHH muestra un mercado altamente concentrado y los precios de los servicios de internet fijos y móviles han incrementado en el periodo de evaluación, dos indicadores que demuestran que **todavía es un mercado donde se pueden reenfozar las iniciativas regulatorias para garantizar una mayor apropiación, uso y asequibilidad por parte de la población mexicana.** Asimismo, es importante destacar que la disminución de la participación del AEPT se da principalmente por los despliegues propios de infraestructura de red de los diferentes operadores, más no por el uso de servicios mayoristas ofrecidos a través de las Ofertas de Referencia (ORs). Hoy en día, después de 4 años, hay menos de 10,000 accesos a través de las ORs (mucho menos del 1% del mercado total de internet fijo).

3.5 Conclusiones

Como se menciona en la Sección 3.3, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la LFTR, se estipula que el Instituto deberá imponer las Medidas necesarias al AEP para evitar que se afecte la competencia y a los usuarios finales. Sin embargo, como se ha establecido anteriormente estas Medidas no han tenido el efecto deseado.

Lo expuesto en las secciones anteriores demuestra que el AEPT mantiene su condición de preponderancia en todos los mercados relevantes a pesar de todas las iniciativas

Ce

l

regulatorias y Medidas asimétricas impuestas por el Instituto para incentivar la competencia en el sector. Como bien lo define el Artículo 262 de la LFTR, la condición de preponderancia no puede determinarse mediante la evaluación de un solo indicador como lo son los suscriptores, se deben tener en cuenta otras variables que permitan evaluar si un operador está aprovechando sus economías de escala e integración vertical para imponer sus condiciones en mercados altamente concentrados y poco competitivos.

El Instituto, en cumplimiento de sus principios y mandatos institucionales, debe brindarles a los usuarios la información relevante, suficiente y transparente para que a través de un análisis informado se pueda determinar si las Medidas asimétricas impuestas sobre el operador dominante han sido efectivas y, de esa manera, determinar si la competencia se ha incentivado. En la actualidad, la información presentada en los reportes trimestrales es insuficiente para poder desarrollar un análisis informado y coherente, las series se presentan incompletas, variables estructurales como el tráfico se han suprimido de los reportes, se dan modificaciones en las unidades de los indicadores dificultando su correcto seguimiento, los reportes tardan más de ocho meses en estar disponibles (el último disponible es del 3T2018), entre otras.

Adicional a lo anterior, consideramos relevante que el Instituto empiece a hacer un seguimiento de los ingresos por operador en los diferentes mercados relevantes. Como lo hemos expuesto a lo largo de la Sección 3.6, un operador puede disminuir su cuota de suscriptores, pero paralelamente puede estar capturando los usuarios de mayor valor y de esa manera incrementando su cuota de ingresos (p.ej. en el mercado de datos móviles 2015, el GEAM mantuvo una cuota de usuarios cercana al 70% con ingresos cercanos al 80% del total del mercado). Se hace necesario tener una visibilidad sobre la evolución de los ingresos de los operadores, por lo que solicitamos al Instituto que se incluyan estos indicadores en los próximos informes, tal y como lo hace actualmente la CNMC en España y lo resaltamos en la Sección 3.3.

Por otra parte, el Instituto debe promover e impulsar que los usuarios tengan mejores opciones de servicios públicos a precios asequibles, a través del incentivo a la competencia y libre concurrencia en los sectores regulados. Mediante el análisis elaborado en la Sección 3.4, se identificó que el IPCOM es un índice compuesto por variables que ya no son relevantes para la evaluación de los precios en el sector²⁷. El índice debe ser reestructurado para que este alineado con las dinámicas del sector y refleje la realidad de la evolución de los precios en el sector de comunicaciones. Adicional a lo anterior, en la Figura 3.10 se pudo observar que el índice de precios de los servicios de internet (fijo y móvil en conjunto) se ha incrementado desde 2014. La regulación debe estar encaminada a que los precios de estos servicios disminuyan, para que de esa manera una mayor cantidad de mexicanos puedan acceder a servicios de banda ancha y la apropiación sirva como catalizador de desarrollo y para cerrar las

²⁷ El IPCOM considera los precios de los servicios de larga distancia nacional, larga distancia internacional, aparatos de telefonía fija, telefonía móvil, telefonía fija e internet

brechas digitales que actualmente se presentan en el país. Sugerimos al Instituto que los precios de servicios de internet móvil y de internet fijo sean evaluados de una manera desagregada, al igual que a estos se les realice una metodología auditable para poder garantizar su consistencia en el tiempo.

El IFT tiene como objetivo primordial el de promover y regular la competencia y a su vez garantizar el desarrollo eficiente del sector. En la Figura 3.11 se pudo observar la evolución de la concentración en los diferentes mercados relevantes. A pesar de que se ve una tendencia bajista en dos de los mercados relevantes (excluyendo a telefonía e internet móvil), es preocupante que todavía todos ellos se encuentran en la condición de altamente concentrados. El Instituto debe encaminar sus acciones a tratar de disminuir la concentración en estos mercados, y la única manera efectiva es logrando que las Medidas actualmente impuestas sobre el AEPT sean cumplidas a cabalidad. La efectividad con respecto a la imposición de dichas obligaciones en otras geografías ha sido la clave para llegar a mercados más competitivos y atractivos, con precios inferiores y mejor calidad en los servicios para los usuarios finales. Por este motivo, se hace indispensable que el Instituto haga cumplir las obligaciones al GEAM y, en caso de que se observe un incumplimiento a través del diagnóstico basado en una metodología robusta, deberá ser sancionado como medida disuasoria.

La condición de preponderancia en el sector de telecomunicaciones ha permanecido constante a pesar de que las Medidas fueron impuestas hace más de 5 años

Según lo evaluado en el diagnóstico, el AEPT mantiene su condición de preponderancia en todos los mercados relevantes a pesar de que las Medidas entraron en vigor hace más de 5 años. Es importante considerar que las reducciones en las cuotas de mercado del AEPT (suscriptores, tráfico e ingresos) no están totalmente explicadas por la implementación de las Medidas, se deben tener en cuenta también múltiples factores ajenos a la regulación, como, por ejemplo el desarrollo de eficiencias por parte de los competidores, mayores niveles de inversión, estrategias innovadoras de captura de clientes, acuerdos comerciales, etc. Teniendo en cuenta lo anterior y descontando tales factores, se advierte que las Medidas de Preponderancia no han generado el impacto esperado para reducir, de forma sustancial y sostenida, la dominancia del GEAM.

Lo anterior no implica que las Medidas sean ineficaces, porque su impacto en otras geografías ha comprobado que un mercado mayorista funcional, no discriminatorio, transparente, eficiente y masivo ha incentivado la competencia y ha garantizado que el operador dominante reciba las retribuciones justas por el despliegue y aprovechamiento de su infraestructura.

En España, por ejemplo, el número de servicios mayoristas de alquiler de circuitos e interconexión móvil ha crecido a un ritmo sostenido en los últimos años, con un CAGR entre 2013-2017 de 5.8% y 7.8% respectivamente. El servicio mayorista de transmisión

de datos, por su parte, también ha mostrado resultados favorables con un aumento en ingresos de un CAGR de 30% para este mismo periodo. Asimismo, estas medidas han impulsado la competitividad y la reducción en las barreras de entrada para nuevos operadores en el mercado español, como es el caso del Grupo MásMóvil²⁸. Tras iniciar operaciones comerciales en 2008 como un OMV, MásMóvil ha logrado posicionarse en un mercado altamente competido y en estado de madurez. Para el 2018, tras su conversión a MNO²⁹ y la incursión en el mercado fijo, el grupo económico ha alcanzado la cifra total de ocho millones de clientes, un millón en banda ancha fija y siete millones en el segmento móvil, afianzándose en la cuarta posición a nivel nacional. Adicionalmente, como parte de su estrategia de expansión, MásMóvil se ha apalancado en las medidas de compartición de infraestructura para establecer acuerdos con los principales operadores del mercado. A lo largo de 2018 la empresa logró dos acuerdos para el despliegue y compartición de redes de fibra óptica con Vodafone y Orange, con lo que espera incrementar la cobertura de su red propia y llegar a 6.5mn de hogares pasados en 2020.

En efecto, considerando las ventajas del operador dominante, sus economías de escala e integración vertical, no es posible generar verdadera competencia sin la efectiva implementación de estas Medidas. Como se observó en el caso de España, en los países donde se han implantado este tipo de regulaciones asimétricas, la competencia ha empezado a surgir. Es el proceso denominado la “escalera de inversión”, mediante el cual se incentiva el ingreso de nuevos operadores y la consolidación de operadores establecidos con menor participación de mercado a través de regulaciones que hacen posible el acceso a las infraestructuras del AEPT, y en el que gradualmente los *operadores establecidos con menor participación de mercado*³⁰ van fortaleciendo su posición y adquiriendo bienes de capital. Esta subida en la escalera de inversión no se ha observado todavía en México, a pesar de 5 años de establecimiento de las Medidas Preponderancia sobre el GEAM.

Por lo tanto, resulta esencial que el Instituto, en su mandato de garantizar el desarrollo eficiente de las TyR, de fomentar la competencia, de facilitar la universalización del acceso, de garantizar precios asequibles y con el objeto de maximizar el bienestar social, se empeñe en garantizar la efectividad de las Medidas impuestas al AEPT, porque dichas obligaciones regulatorias han tenido un impacto positivo sobre la competencia en otras geografías mientras que en México la condición de preponderancia del GEAM se ha mantenido en algunos mercados y fortalecido en otros. Sin la obligación del cumplimiento, las condiciones para una competencia efectiva en el país nunca van a mejorar, y el país pone en riesgo el establecimiento exitoso de una economía digital que permita a todos los ciudadanos del país gozar de todos los beneficios que aportan las TIC.

²⁸ Conformado por Yoigo, MásMóvil, Pepephone, Llamaya y Lebara

²⁹ MNO – mobilenetworkoperator u operador de redes móviles de telecomunicaciones

³⁰ Operadores ‘challengers’

Competencia efectiva: Sólo después de haber pasado las pruebas estipuladas en el Numeral 59 de la LFCE para cada uno de los mercados del sector de telecomunicaciones, el IFT podrá revocar la calidad de AEPT y sus correspondientes Medidas

Tanto la Reforma Constitucional como la LFTR establecen que la reducción de la participación nacional del agente preponderante en el sector de telecomunicaciones por debajo de 50% es una condición necesaria, pero no suficiente para que se revoque tal carácter. Efectivamente, el legislador estableció como requisito indispensable para la extinción de las obligaciones impuestas al AEPT que existan condiciones de competencia efectiva en los mercados de que se trate. Lo anterior queda de manifiesto en el párrafo tercero del Artículo 262 de la LFTR:

“Las obligaciones impuestas al agente económico preponderante se extinguirán en sus efectos por declaratoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones una vez que, conforme a la Ley, existan condiciones de competencia efectiva en el mercado de que se trate.”

En virtud de lo anterior, no es suficiente que un agente económico preponderante reduzca su participación nacional por debajo del 50% en el sector que corresponda para dejar de tener tal carácter, sino que en cualquier caso el IFT deberá llevar a cabo un análisis de los mercados que conforman el sector de telecomunicaciones a efecto de acreditar que existen condiciones de competencia efectiva en los mismos y sea por tanto posible declarar que el agente económico preponderante ha dejado de serlo y por consiguiente extinguir las obligaciones impuestas a éste.

Es importante destacar que el fin último de la determinación de un agente económico preponderante, que es el caso que nos interesa en este escrito, es la salvaguarda del proceso de libre competencia en los mercados que lo integran, o lo que es lo mismo, garantizar el imperio de condiciones de competencia efectiva.

Por ende, tanto la Constitución como la LFTR expresamente exigen un análisis de existencia de condiciones de competencia efectiva como requisito *sine qua non* para la revocación de la calidad de preponderante y de las Medidas impuestas en correspondencia. Esto quiere decir que la simple reducción de la participación nacional del AEPT por debajo del umbral de 50% no es suficiente para que se levante la preponderancia. Hasta que la autoridad no haya determinado que existen condiciones de competencia efectiva en los mercados integrantes del sector, entonces es legalmente imposible iniciar un procedimiento de revocación de preponderancia.

A efecto de llevar a cabo este análisis de competencia efectiva de conformidad con la LFCE, como lo señala la propia LFTR, el IFT debe considerar los criterios previstos en el Artículo 59 de la LFCE para resolver sobre la existencia de condiciones de competencia efectiva que dice:



“Artículo 59. Para determinar si uno o varios Agentes Económicos tienen poder sustancial en el mercado relevante, o bien, para resolver sobre condiciones de competencia, competencia efectiva, existencia de poder sustancial en el mercado relevante u otras cuestiones relativas al proceso de competencia o libre concurrencia a que hacen referencia ésta u otras Leyes, reglamentos o disposiciones administrativas, deberán considerarse los siguientes elementos:

I. Suparticipaciónendichomercado y sipuedenfijarprecios o restringir el abastoen el mercadorelevante por símismos, sin que los agentescompetidorespuedan, actual o potencialmente, contrarrestardichopoder.

Para determinar la participación de mercado, la Comisión podrá tener en cuenta indicadores de ventas, número de clientes, capacidad productiva, así como cualquier otro factor que considere pertinente;

II. La existencia de barreras a la entrada y los elementos que previsiblementepuedanalterar tanto dichas barreras como la oferta de otroscompetidores;

III. La existencia y poder de sus competidores;

IV. Las posibilidades de acceso del o de los Agentes Económicos y sus competidores a fuentes de insumos;

V. El comportamiento reciente del o los Agentes Económicos que participan en dicho mercado, y

VI. Los demás que se establezcan en las Disposiciones Regulatorias, así como los criterios técnicos que para tal efecto emita la Comisión.”

Como puede verse, existe una equivalencia legal entre los procedimientos para determinar la existencia de PSM y condiciones de competencia efectiva. Es decir, la ley establece que debe acudirse a los mismos criterios para hacer una determinación en ambos casos.

En conclusión, el IFT está obligado a llevar a cabo el análisis que articulan las diversas fracciones del Artículo 59 de la LFCE, para cada uno de los mercados que componen el sector de las telecomunicaciones. **Solamente después de haber pasado el entorno competitivo de cada uno de ellos por el filtro de esta prueba, la autoridad regulatoria puede decretar la revocación de la calidad de preponderante y por ende las Medidas que le acompañan.**

Le

f

Poder sustancial de mercado del AEPT

Finalmente, debe señalarse que, incluso en caso de eliminación de la declaración de preponderancia las Medidas de Preponderancia deben mantenerse, pues el AEPT mantendría Poder Sustancial de Mercado (PSM).

En el Artículo 276, apartado IV de la LFTR se establece lo siguiente:

*“Una vez ejecutado el plan aprobado y que el Instituto haya determinado que existen condiciones de competencia efectiva en los mercados que integran el sector de que se trate de conformidad con la Ley Federal de Competencia Económica y que ninguno de los agentes resultantes o participantes en el mismo actualiza los criterios para ser considerado como agente económico preponderante en los términos de esta Ley, el Instituto extinguirá las obligaciones impuestas al agente económico en las resoluciones que lo hayan declarado preponderante, **salvo que alguno de dichos agentes tenga poder sustancial en cualquiera de los mercados relevantes en los que participa, en cuyo caso, se mantendrán las obligaciones que le hayan sido impuestas en su calidad de agente económico preponderante o con poder sustancial de mercado, hasta en tanto el Instituto le imponga las medidas que correspondan en términos de la Ley Federal de Competencia Económica;**”*

Como la misma legislación lo prevé, puede dejar de existir preponderancia, pero mantenerse una situación de PSM. La aplicación del marco de PSM puede conllevar el desarrollo de regulación asimétrica sobre el actor de mercado que detente PSM. En este sentido, el Artículo 131 de la LFTR prevé la situación en la que el AEPT deja de cumplir el umbral de preponderancia, pero sin embargo mantiene PSM en los mercados de terminación fija y móvil:

*“El Instituto, previo a determinar que un agente económico preponderante ya no cuenta con dicho carácter o dejó de tener la participación a la que se refiere el párrafo segundo de este artículo, **deberá determinar si dicho agente cuenta con poder sustancial en el mercado relevante de terminación de llamadas y mensajes cortos. En caso de que el agente cuente con poder sustancial en el mercadoreferido, el Instituto resolverá si éste continúa en el régimen asimétrico establecido en el inciso a) del párrafo segundo de este artículo o bien, si le fija una tarifa asimétrica conforme a la metodología prevista en los párrafos segundo, tercero y cuarto del inciso b) de este artículo.**”*

Ce

f

Por lo tanto, en caso de eliminación de la declaración de preponderancia, las Medidas deben mantenerse, pues el AEP mantendría PSM. En este sentido, muchos de los requerimientos y medidas impuestos a operadores preponderantes son consistentes con los que se imponen típicamente a un operador con PSM y, por lo tanto, deberían mantenerse en un hipotético y futuro escenario de transición de preponderancia a PSM.

		3T-2014	3T-2015	3T-2016	3T-2017	3T-2018
Telefonía Móvil	Líneas	85.1%	71.0%	70.4%	70.0%	71.6%
	Tráfico	70.6%	70.5%	-	-	-
	Ingresos	76.3%	56.5%	56.1%	63.3%	69.5%
	IHH (0 – 10,000)	5,154	5,298	5,000	4,856	4,658
	Índice de Precios	95	85	60	58	60
BAM³¹	Suscriptores	85.1%	71.0%	70.4%	70.0%	71.6%
	Tráfico	-	67.7%	69.8%	-	-
	Ingresos	69.3%	79.3%	66.1%	65.4%	71.8%
	IHH (0 – 10,000)	5,563	5,451	5,600	5,299	5,480
	Índice de Precios	99	101	101	101	101
Telefonía Fija	Líneas	71.0%	60.8%	64.2%	62.4%	57.6%
	Tráfico	-	59.9%	50.9%	-	-
	Ingresos	63.8%	68.1%	67.2%	63.4%	60.4%
	IHH (0 – 10,000)	4,847	4,552	4,359	4,275	3,812
	Índice de Precios	100	96	96	95	-
BAF³²	Suscriptores	60.2%	60.9%	57.7%	55.0%	51.9%
	Tráfico	-	-	-	-	-
	Ingresos	65.3%	58.4%	57.2%	55.1%	51.8%
	IHH (0 – 10,000)	4,865	4,244	3,956	3,759	3,516
	Índice de Precios	99	101	101	101	101

Figura 3.10: Cuadro resumen de participación del AEP en los diferentes mercados relevantes [Fuente: IFT, 3T2018]

³¹ BAM – Banda ancha móvil

³² BAF – Banda ancha fija

Ce

d

4 Adecuación de las Medidas ante la culminación de la separación funcional del GEAM

A finales de marzo del 2018, después de que el IFT hubiera aprobado el Acuerdo sobre el Plan Final de Implementación de la Separación Funcional presentado por el GEAM y sus empresas, empezó la cuenta regresiva del plazo de dos años para culminar la separación funcional de Telmex y Telnor.

Una vez culmine la separación funcional de las empresas del GEAM, las Empresas Mayoristas serán la única ventanilla de acceso para la prestación de los servicios mayoristas regulados. De tal forma que, cuando las Empresas Mayoristas requieran de insumos provistos por las Divisiones Mayoristas a fin de ofrecer alguno de sus servicios, deberán realizar las gestiones necesarias con las Divisiones Mayoristas.

Según el calendario pactado en el acuerdo mencionado anteriormente, la aprobación de los Estatutos Sociales Finales de las Empresas Mayoristas (hipotéticamente UMT y UMNOR) debía estar a más tardar el cierre del cuarto trimestre de 2019. No obstante, estos fueron aprobados el 15 de noviembre de 2018, es decir aproximadamente un año antes.

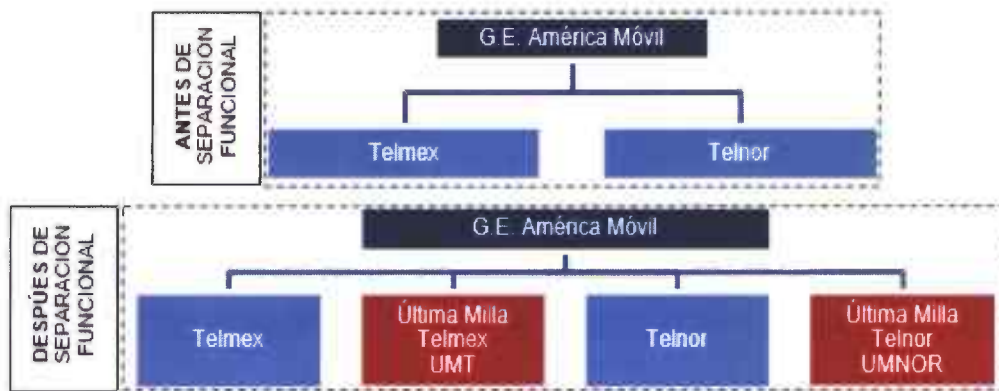


Figura 4.1: Estructura empresas del GEAM tras la separación funcional [Fuente: Fide Partners, 2019]

Debido a la gran anticipación en la que se dio cumplimiento a los hitos del calendario propuesto, el IFT decidió otorgar diez (10) meses más a Telmex y Telnor para concluir con la migración de personal y las transferencias de recursos, elementos de red e infraestructura. Esta prórroga otorgada es considerablemente amplia en comparación con los plazos determinados en el calendario original del plan de implementación, dentro del cual sólo se contemplaban en total 30 días hábiles para lograr estos procesos de transición operativa. En otras palabras, el IFT mantuvo vigente el plazo máximo de 2 años y estableció que el 30 de septiembre de 2019 debería ser la fecha límite para la presentación de los planes de implementación de estas transferencias operativas. El 31

Ce

l

de enero de 2020 debe ser la fecha cuando concluya dicha transferencia de manera exitosa.

Aunque es importante mencionar que actualmente se encuentra latente un posible levantamiento de una huelga motivada por el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana ("STRM"), se espera que esta no tenga una incidencia mayor en las transferencias operativas. Particularmente, estas iniciativas huelguistas han ganado relevancia después del cambio de gobierno y buscan detener la separación funcional promovida por el IFT, para evitar el traspaso de más de 36,000 empleados activos y jubilados de Telmex a la nueva mayorista. En un escenario optimista, se espera que esto no atrasé el cumplimiento de la separación funcional, dado que este proceso se contempló para llevarse a cabo en tan sólo 30 días hábiles en el calendario inicialmente pactado en marzo de 2018, tal y como se mencionó anteriormente.

Establecido lo anterior, el Instituto deberá encargarse de ajustar y modificar múltiples asuntos en las Medidas de Preponderancia antes del 31 de enero de 2020, cuando la separación funcional entre en vigor. Es imperativo que las Medidas impuestas en 2017 al AEPT contemplen varias modificaciones y especificaciones en las que se incorporen y prevean las circunstancias subyacentes más probables derivadas de la separación funcional de Telmex y Telnor.

Sobre esta línea, y debido a la falta de visibilidad que han tenido todos los operadores de telecomunicaciones sobre la manera cómo el Instituto afrontará la separación funcional del GEAM, se listan a continuación algunas problemáticas estructurales que pareciese que el Instituto no ha considerado:

- El Instituto no ha definido los indicadores clave (KPI) que comprueben la eficacia real de la separación funcional. Aunque, la mayoría de los objetivos tienen buenas intenciones, y esto no debe ser demeritado; estos objetivos son meramente cualitativos, y por ende, no se ve por parte del Instituto unos criterios cuantitativos claros para definir si la medida será exitosa en el largo plazo.
- El Instituto no ha establecido mecanismos de confidencialidad de la información ante posibles filtraciones entre empresas del GEAM. Tras la revisión correspondiente de las resoluciones, no se encontraron especificaciones correspondientes a los mecanismos concretos que se utilizarán para garantizar que no incurran en conflicto de intereses entre Telmex, Telnor y sus nuevas Empresas Mayoristas.
- El Instituto no ha especificado los mecanismos de pago de bonificaciones por productividad a los empleados del GEAM en las Medidas. De tal forma que, dentro del plan aprobado por el IFT, se indica que las contraprestaciones salariales de los empleados de las Empresas Mayoristas han de ser pagados por las Empresas Mayoristas y que el rendimiento de los empleados se medirá sólo contra el rendimiento de las Empresas Mayoristas. Sin embargo, no se especifica dentro de las indicaciones de modificación al plan requeridas por el Instituto, que los pagos de



dichos incentivos por productividad estén directa y únicamente relacionados en el rendimiento de las Empresas Mayoristas y deben ser realizados únicamente por las mismas.

- El Instituto no ha especificado como se revisará y validará el cumplimiento del AEPT frente a los SLAs globales en las correspondientes resoluciones. Tras la revisión del documento de la resolución bienal, no se logró identificar cómo se garantizará el cumplimiento de los acuerdos de los SLA asociados a los servicios mayoristas que se establecerán entre las nuevas facciones mayoristas del AEPT y los CS.
- El Instituto no ha especificado o modificado en las Medidas los aspectos relacionados con las interacciones entre las divisiones mayoristas (Telmex y Telnor) y empresas mayoristas (UMT y UMNOR) del AEPT y su impacto ante el resto de CS, en términos de:
 - las tarifas aplicables a todos los CS
 - las ofertas de referencia
 - la prestación de servicios entre las empresas del GEAM y el resto del mercado
 - la transparencia de la información reportada ante el SEG
 - sistemas operativos
 - no discriminación

Por todo lo anterior, solicitamos al Instituto que entregue una mayor visibilidad del proceso de la separación funcional del GEAM y del impacto que este proceso va a tener en el mercado de telecomunicaciones, pues el Instituto es el único actor con la capacidad necesaria para ajustar y preparar las Medidas según la nueva estructura del AEPT. En específico, se solicita al Instituto que:

- Defina cuantitativamente los KPI's con los que evaluará el impacto de la separación funcional, usando como referencia 3 ejes fundamentales:
 - *impacto en los clientes*: precio, adopción de banda ancha, posibilidades de escoger diferentes productos y proveedores
 - *impacto en la industria*: cambio en los índices de adopción de productos mayoristas del AEPT, inversiones, cuotas de mercado
 - *impacto en el AEPT*: desempeño financiero, incentivos de inversión, desregulación, entre otros.
- Establezca herramientas de verificación y auditorías externas periódicas sobre los procesos, mecanismos y comunicaciones oficiales y extraoficiales. Todo esto con el objetivo de determinar que no ha habido filtraciones de ninguna índole entre las empresas, y validar que las Medidas tomadas por el AEP, su grupo de empresas y las EM están alineadas para garantizar operaciones sin conflicto de interés.

- Especifique y esclarezca que los pagos de bonificaciones y otros incentivos de productividad a pagar a los empleados (directivos y operativos) en las facciones mayoristas pueden estar únicamente relacionados a la productividad exclusiva de las mismas facciones mayoristas. Además, establecer que dicho paso sólo podrá ser realizado directamente por las facciones mayoristas sin que dicho pago tenga vinculación con cualquier otra empresa del AEPT.
- Imponga como norma genérica que el AEPT debe cumplir con los SLAs globales, independientemente de que los CS necesiten insumos mayoristas de otras unidades del AEPT (por ejemplo, de las facciones mayoristas). Es decir, se requiere que esto se refleje a nivel general en cada una de las ofertas de referencia correspondientes y que existan mecanismos que permitan asegurarse de que haya SLAs globales a respetar, además, que se establezcan las herramientas que garanticen su estricto cumplimiento.
- Garantice una mayor transparencia e integralidad en la información de los nuevos sistemas electrónicos de gestión de las empresas mayoristas. A pesar de que actualmente existe una alta incertidumbre sobre cómo funcionará la administración del SEG después de la separación funcional, debido a que el IFT solicito a cada empresa mayorista desarrollar un sistema operativo y de gestión independiente de los del AEPT para el trámite de las solicitudes de los otros CS.

En síntesis, el Instituto deberá trabajar en la modificación de las Medidas para que en estas se contemple la nueva realidad del mercado, donde el AEPT ha sido separado funcionalmente y su operación mayorista deberá recibir el mismo trato que el resto de CS en todos los términos. Por ello, se requiere que el Instituto tenga presente cada una de las anteriores solicitudes y recomendaciones, para así garantizar la existencia de unas Medidas que respondan a las necesidades del mercado una vez culmine la separación funcional, evitando contratiempos y atrasos en las prestaciones de servicios o atención de solicitudes para los CS.



5 Obligaciones del IFT, cumplimiento de las Medidas y reiterados incumplimientos del AEP que fueron denunciados al IFT

El 11 de Junio del año 2013 por medio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en materia de telecomunicaciones, se modifica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dar origen al IFT. En particular, el Artículo 28 de la CPEUM señala:

*“El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un **órgano autónomo**, con personalidad jurídica y patrimonio propio, **que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones**, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, **tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales**”³³*

En el mismo Artículo, se determina que el IFT será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones, por lo que ejercerá el papel de la Comisión Federal de Competencia Económica, regulando de forma asimétrica a los participantes en estos mercados, con el fin de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia. Más específicamente el IFT tiene como deber:

*“**Garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes.***

5.1 Competencias del IFT

Los Anexos de las Medidas de preponderancia, establecen que el Instituto podrá verificar en cualquier momento el cumplimiento de las presentes Medidas, y en aquellos casos donde encuentre un incumplimiento, podrá proceder en términos de la legislación aplicable:

³³ Artículo 28 DOF: 11/06/13 | http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301941&fecha=11/06/2013

“QUINCUGÉSIMA SEXTA – El Instituto podrá verificar en cualquier momento el cumplimiento de las presentes medidas durante la vigencia de las mismas y hasta dos años después de que hubieran fenecido para el Agente Económico Preponderante, dicha verificación podrá realizarse de oficio o a petición de parte.

Para llevar a cabo la verificación del cumplimiento de las presentes medidas, el Instituto podrá emitir requerimientos de información y documentos a las personas que conforman al Agente Económico Preponderante, practicar visitas de verificación, así como realizar todas las actuaciones y diligencias a efecto de recabar la información y medios de convicción que sean necesarios, conforme a las disposiciones aplicables. En aquellos casos en los cuales el Instituto encontrara un incumplimiento a las presentes medidas, se procederá en términos de la legislación que resulte aplicable.”

En el Capítulo II – De las Multas y Sanciones, Artículos 127 & 130 de la LFCE, se establece la legislación aplicable en lo que respecta a las sanciones que podrá aplicar el Instituto:

“Artículo 127. La Comisión podrá aplicar las siguientes sanciones:

(...)

V. Multa hasta por el equivalente al ocho por ciento de los ingresos del Agente Económico, por haber incurrido en una práctica monopólica relativa, con independencia de la responsabilidad civil en que se incurra;

(...)

IX. Multa hasta por el equivalente al diez por ciento de los ingresos del Agente Económico, por haber incumplido con las condiciones fijadas en la resolución de una concentración, sin perjuicio de ordenar la desconcentración;

(...)

XIV. Multa hasta por el equivalente al diez por ciento de los ingresos del Agente Económico que controle un insumo esencial, por incumplir la regulación establecida con respecto al mismo y a quien no obedezca la orden de eliminar una barrera a la competencia

(...)

Artículo 130. En la imposición de multas se deberán considerar los elementos para determinar la gravedad de la infracción, tales como el daño causado; los indicios de intencionalidad; la participación del infractor en los mercados; el tamaño del mercado afectado; la duración de la práctica o

concentración; así como su capacidad económica; y en su caso, la afectación al ejercicio de las atribuciones de la Comisión."

Adicionalmente, como se contempla en el Artículo 303 de LFTR:

"Artículo 303. Las concesiones y las autorizaciones se podrán revocar por cualquiera de las causas siguientes:

(...)

XV. Incumplir las resoluciones del Instituto que hayan quedado firmes en los casos de conductas vinculadas con prácticas monopólicas;

XVII. Incumplir con las resoluciones o determinaciones del Instituto relativas a la separación contable, funcional o estructural;

XVIII. Incumplir con las resoluciones o determinaciones del Instituto relativas a desagregación de la red local, desincorporación de activos, derechos o partes necesarias o de regulación asimétrica;

(...)

XX. Las demás previstas en la Constitución, en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

El Instituto procederá de inmediato a la revocación de las concesiones y autorizaciones en los supuestos de las fracciones I, III, IV, VII, VIII, X, XII, XIII, XVI y XX anteriores. En los demás casos, **el Instituto sólo podrá revocar la concesión o la autorización cuando previamente hubiese sancionado al respectivo concesionario por lo menos en dos ocasiones por cualquiera de las causas previstas en dichas fracciones** y tales sanciones hayan causado estado, excepto en el supuesto previsto en la fracción IX, en cuyo caso la revocación procederá cuando se hubiere reincidido en la misma conducta prevista en dicha fracción. En estos casos, para efectos de determinar el monto de la sanción respectiva, **se estará a lo dispuesto en el inciso E) del artículo 298 de esta Ley.**"

Soportado adicionalmente, por el Artículo 298 de la misma LFTR, en donde se establece que:

"Las infracciones a lo dispuesto en esta Ley y a las disposiciones que deriven de ella, se sancionarán por el Instituto de conformidad con lo siguiente:

(...)

E) Con multa por el equivalente de 6.01% hasta 10% de los ingresos de la persona infractora que:



I. Preste servicios de telecomunicaciones o radiodifusión sin contar con concesión o autorización, o

II. Interrumpa, sin causa justificada o sin autorización del Instituto, la prestación total de servicios en poblaciones en que el concesionario sea el único prestador de ellos.”

Asimismo, el Artículo 297 de la LFTR establece que las infracciones a dicha Ley, a las disposiciones administrativas y a los títulos de concesión o autorizaciones, se sancionarán por el Instituto conforme a lo dispuesto en la misma.

De acuerdo con lo anterior, Instituto cuenta con la autoridad y las herramientas para imponer multas disuasorias sobre cualquier AEP que incumpla las Medidas asimétricas impuestas en el sector de TyR. Además, con la facultad para revocar los permisos de los concesionarios.

Considerando lo anterior y la evidencia presentada en la Sección 3 – Diagnóstico, se observa que la condición de preponderancia del AEPT persiste, a pesar de las distintas reformas a las Medidas realizadas en el año 2017. Por lo tanto, se considera imperativo que el IFT en su rol de órgano regulador, imponga sanciones al AEPT por su constante incumplimiento a las Medidas, ya que su modo de operar genera barreras e impedimentos para que el sector se desarrolle de una manera correcta y eficiente. Teniendo en cuenta que, en la LFTR en el Artículo 15 inciso XXX se especifica que:

“Para el ejercicio de sus atribuciones corresponde al Instituto:

(...)

XXX. Imponer sanciones por infracciones a las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas; o por incumplimiento a lo dispuesto en los títulos de concesión o a las resoluciones, medidas, lineamientos o disposiciones emitidas por el Instituto, dictar medidas precautorias y declarar, en su caso, la pérdida de bienes, instalaciones y equipos en beneficio de la Nación³⁴”

Se espera entonces que el Instituto cumpla su mandato, con la finalidad de fomentar la competencia en el sector y mejorar la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos mexicanos. La competencia efectiva genera externalidades positivas en el progreso de un país, pero se necesita de un actor dinámico que ejecute la norma y genere un ambiente propicio para el desarrollo del sector.

Si bien la regulación está definida y es perfectible, el diseño institucional del IFT no articula las distintas áreas que lo integran para monitorear, analizar, verificar, investigar, sancionar y hacer efectivas las sanciones en caso de incumplimiento. En otras palabras,

³⁴

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5352323&fecha=14/07/2014

no existe un procedimiento efectivo que cuente con plazos máximos establecidos, responsables claros y explícitamente asignados o indicadores de desempeño asociados. Por esta razón, es imperativo que el monitoreo y la acción disuasoria realizados por el IFT incorporen métricas de cumplimiento claramente definidas que sean publicadas de manera trimestral.

5.2 Los reiterados incumplimientos del AEPT que fueron denunciados al IFT

GTV se ha establecido como el principal solicitante de servicios mayoristas al AEPT, siendo el grupo económico con el mayor número de solicitudes para acceder a los servicios fijos y de desagregación provistos por el GEAM. En efecto, de las 9,000 solicitudes de servicios realizadas a través de la OREDA, 8,000 solicitudes corresponden a empresas pertenecientes a GTV.

La disposición por parte del AEPT y la eficiente implementación de las Ofertas de Referencia ("ORs"), constituyen instrumentos fundamentales a la hora de proporcionar certeza legal y transparencia a los CS que solicitan dichos servicios. Sin embargo, la publicación de las ORs no implica que el AEPT está cumpliendo con sus obligaciones. Si bien las reformas legales y la imposición de Medidas de preponderancia reflejan un esfuerzo por alcanzar la gestación de un entorno de competencia efectiva, este no se ha materializado debido a los reiterados incumplimientos del AEPT que no han sido correctamente atendidos por el IFT.

En el intento por contribuir al desarrollo de la competencia en el sector, GTV ha hecho un gran esfuerzo operativo y administrativo denunciando el comportamiento anticompetitivo del AEPT ante el Instituto. En la Figura 5.1, se presenta el número total de denuncias hechas por GTV. Desde septiembre de 2015 a abril de 2019 se han presentado 174 denuncias, de las cuales 44 siguen sin ser resolver.



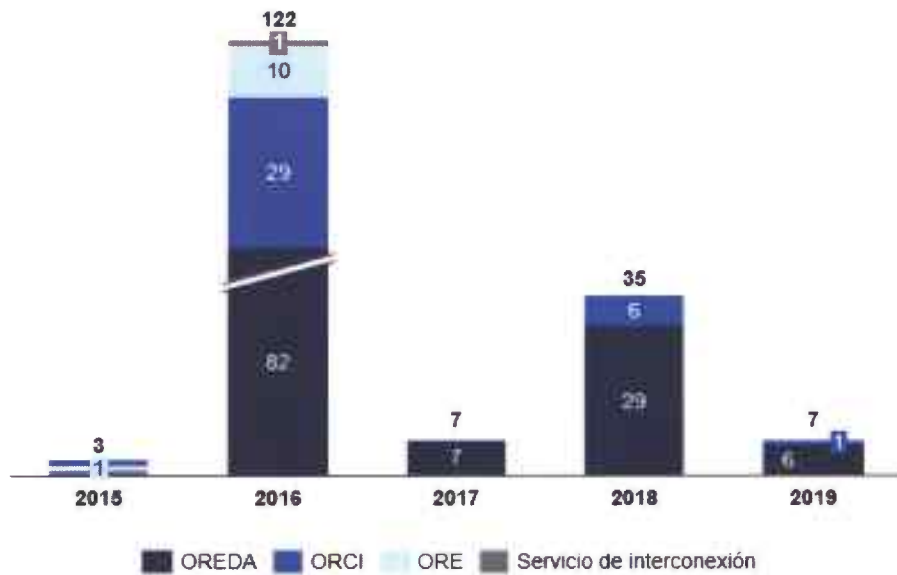


Figura 5.1: Número de denuncias presentadas al IFT por año y Oferta de Referencia asociada. [Fuente: GTV, 2019]

En cuanto a los tiempos de respuesta, uno de los atributos del IFT debería ser la eficiencia, en virtud de la cual el Instituto debería garantizar a los operadores del sector la oportunidad de tener una respuesta adecuada y oportuna a sus expectativas de justicia. No obstante, como se presenta en la Figura 5.2, los tiempos de respuesta del IFT han sido muy superiores a los esperados por los CS: solo 27 denuncias han sido resueltas en menos de un año, mientras que 103 se han resuelto en un plazo mayor a un año, llegando a alcanzar plazos de más de 2 años para emitir una respuesta.

Tiempos de respuesta del IFT a las denuncias de GTV (174 denuncias)



Figura 5.2: Tiempos de respuesta del IFT a las denuncias de GTV [Fuente: GTV, 2019]

Ce

q

A pesar de las reiteradas denuncias, la acción punitiva y disuasoria por parte del IFT ha sido nula hasta la fecha. En efecto, si bien el IFT ha iniciado dos procedimientos administrativos sancionadores derivados de dos denuncias presentadas por GTV, no se ha impuesto ninguna sanción al AEPT en los últimos 4 años por incumplimiento de las Medidas³⁵. En muchos casos, el Instituto no ha considerado procedentes las denuncias presentadas por parte de GTV porque argumenta que no están bien formuladas o estructuradas adecuadamente, o que la evidencia no es suficiente para determinar un incumplimiento. Es evidente que las denuncias presentadas no han permitido superar las barreras artificiales creadas por el AEPT o revertir los continuos incumplimientos a las Medidas. La falta de resultados ha desincentivado la utilización de las Ofertas mayoristas del AEPT por parte de GTV, a la vez que han generado impotencia y aceptación entre los CS con la situación de competencia en el sector.

Teniendo en cuenta lo anterior, incluso con la imposición de las Medidas de preponderancia, la pasividad del Instituto y la ausencia de sanciones está permitiendo amplios márgenes para la actuación arbitraria y abusiva del GEAM, al tiempo que desincentiva la participación de los demás CS y la masificación en la utilización de las ofertas de referencia.

En lo que va del 2019 se han presentado 7 denuncias relacionadas con la negación de infraestructura existente por parte del AEPT y la objeción de solicitudes de SAIB – Reventa de datos, situaciones en las que el AEPT no ha presentado ningún tipo de evidencia o han sido objetadas por motivos no contemplados en la OREDA.

En la Figura 5.3 se presentan las empresas de GTV que han radicado denuncias por los continuos incumplimientos del AEPT. Los principales denunciados son Operbes y México Red de Telecomunicaciones, quienes persistentemente manifiestan el incumplimiento del principio de no discriminación por parte del AEPT.

³⁵ Telmex fue multado por el IFT en 2018 debido al incumplimiento de los plazos de entrega de enlaces dedicados entre 2011 y 2014. No obstante, para este período no se habían designado las Medidas de preponderancia.

Ce

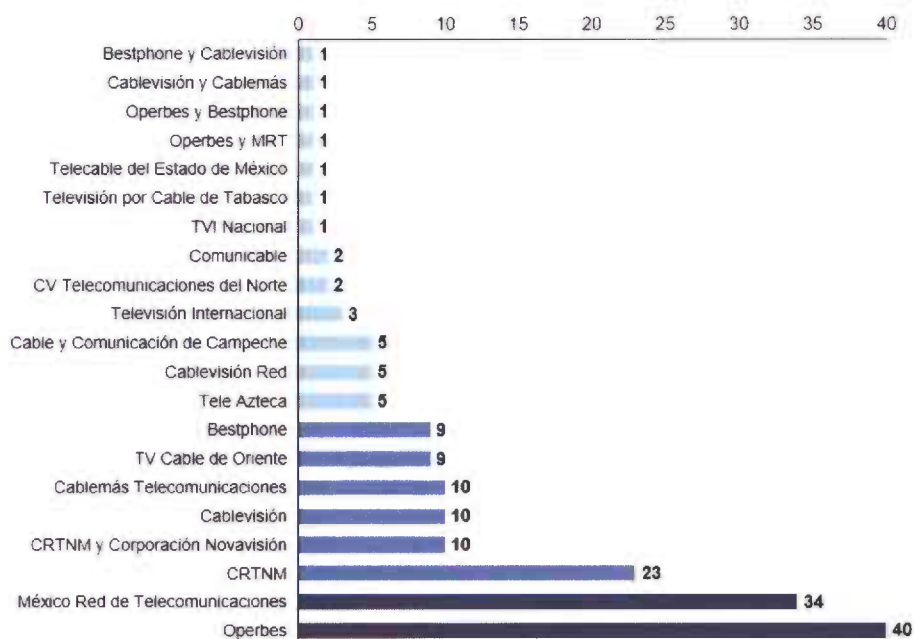


Figura 5.3: Número de denuncias presentadas ante el IFT por CS. [Fuente: GTV, 2019]

Garantizar el acceso igualitario a elementos esenciales de infraestructura permite una mejor utilización de los recursos existentes, a la vez que fomenta la competencia y promueve la inversión para proporcionar mayor conectividad a precios más asequibles. En este sentido, el IFT debe velar por que el AEPT cumpla con sus obligaciones y los términos estipulados en las ORs, las cuales contribuyen en gran medida a alcanzar los objetivos de acceso universal y transformación digital de la sociedad mexicana.

En los siguientes apartados, se analizará cuáles han sido las principales razones de las denuncias y cuáles son las Medidas que presentan mayores incumplimientos por parte del AEPT.

5.2.1 Oferta para la Desagregación del Bucle Local (OREDA)

La revisión de la lista de 174 denuncias presentadas al IFT desde 2015 revela que la mayor parte de éstas han estado asociadas al incumplimiento de los términos estipulados en la OREDA. Desde 2015, GTV ha presentado 124 denuncias relacionadas con el incumplimiento de las Medidas referentes a los servicios de desagregación (Anexo 3 de la Resolución de Preponderancia). A continuación, se presentan algunos de los temas más recurrentes, evidenciando que gran parte de las denuncias están directamente relacionadas con el funcionamiento del SEG:

- Telmex y Telnor incumplen reiteradamente los términos establecidos en la OREDA. Específicamente, se ha denunciado que Telmex rechaza las solicitudes de servicio

Ca *e*

sin motivo justificado y sin que sea conforme a los supuestos previamente establecidos en la OREDA. Teniendo en cuenta la Medida Quinta del Anexo 3:

“La Oferta de Referencia deberá contener cuando menos lo siguiente:

*(...) **Información, características y normativa técnica necesaria para la prestación de los diferentes servicios.***

*(...) El Agente Económico Preponderante no podrá establecer condiciones que inhiban la competencia en la prestación de los servicios objeto de la Oferta de Referencia, cualquier requisito que no sea necesario para la eficiente prestación del servicio, ni: (...) **Sujetar la provisión de los servicios a la obligación de convenir condiciones distintas o adicionales a las que contemplan las Ofertas de Referencia.**”*

Recopilando lo anteriormente expuesto, es evidente que Telmex está incumpliendo la norma al convenir condiciones distintas a las contempladas en la OREDA para rechazar las solicitudes de servicios realizadas por GTV.

- En lo referente a la equivalencia de insumos, la Medida Tercera la define como

*“Suministro de servicios mayoristas regulados e información relacionada con los mismos, a Concesionarios Solicitantes y Autorizados Solicitantes, incluidos el propio Agente Económico Preponderante y las empresas pertenecientes y relacionadas con éste, **en los mismos términos y condiciones, niveles de precios y calidad del servicio, plazos, sistemas, procesos y grado de fiabilidad**”*

En línea con lo anterior, la Medida Vigésimoquinta estipula que:

*“El Agente Económico Preponderante deberá ofrecer a los Concesionarios Solicitantes y Autorizados Solicitantes, los elementos, capacidades, servicios, infraestructura y funciones necesarias para llevar a cabo la prestación de los servicios de desagregación **con cuando menos las mismas condiciones, plazos y la misma calidad de servicio con que prestan dichas funciones para su propia operación y a sus afiliadas, filiales, subsidiarias o empresas que pertenezcan al mismo grupo de interés económico**”*

No obstante, se han presentado denuncias ante el IFT de casos en los que el AEPT viola la equivalencia de insumos al utilizar sistemas distintos al SEG (sistema PISA o correo electrónico) para verificar la factibilidad en domicilios y realizar la contratación de servicios al momento. Cabe señalar que Telmex utiliza el sistema PISA para la contratación de sus servicios, que en cuestión de minutos arroja la confirmación respecto de la factibilidad para dar de alta servicios, pero el sistema no está a disposición de los CS, lo que hace que la contratación sea más lenta para estos.

- De forma similar, se han denunciado diversos casos en los que Telmex aplica condiciones discriminatorias a los CS respecto a las condiciones que aplica a sus propios usuarios, en cuanto a que se niega a prestar un servicio con determinada velocidad solicitada a pesar de que el mismo cliente ya cuenta con la velocidad contratada con Telmex o que según el SEG dicha velocidad si es factible o que cuando se acude a su sucursal a contratarla si es factible pero no lo indica así el SEG. Esta acción por parte de Telmex va en contra de las Medidas Segunda, Cuarta y Quinta del Anexo 3, las cuales están íntimamente relacionadas con el cumplimiento del principio de no discriminación:

“El Agente Económico Preponderante deberá proporcionar, en términos no discriminatorios y garantizando la Equivalencia de Insumos, los siguientes Servicios de Desagregación: Servicio de Desagregación Total del Bucle Local; Servicio de Desagregación Total del Sub-bucle Local; Servicio de Desagregación Compartida del Bucle Local; Servicio de Desagregación Compartida del Sub-bucle Local; Servicio de Acceso Indirecto al Bucle Local; Servicio de Reventa; Servicio de Coubicación para Desagregación; y Servicios Auxiliares.”³⁶

“El Agente Económico Preponderante no podrá establecer condiciones que inhiban la competencia en la prestación de los servicios objeto de la Oferta de Referencia, cualquier requisito que no sea necesario para la eficiente prestación del servicio, ni aplicar condiciones discriminatorias y/o abusivas en la prestación de los servicios, por lo que deberán ofrecer los mismos precios, términos, condiciones y descuentos establecidos en la Oferta de Referencia a cualquier Concesionario Solicitante y Autorizado Solicitante que se lo requiera.”³⁷

- GTV denuncia que Telmex y Telnor han incumplido reiteradamente las Medidas, en cuanto a que se niegan a proporcionar información tipo A de la OREDA de forma presencial o no permiten tener acceso a la información tipo B (establecen requisitos no previstos en la OREDA como obtener un diverso usuario y contraseña para

³⁶ Medida Cuarta del Anexo 3 de la Resolución de Preponderancia

³⁷ Medida Quinta del Anexo 3 de la Resolución de Preponderancia



acceder a la información). Teniendo en cuenta que la Medida Decimoséptima del Anexo 3 de la Resolución de Preponderancia estipula que:

*“Los servicios de desagregación deberán proporcionarse en cualquier punto donde sea técnicamente factible. A fin de cumplir plenamente con esta obligación, **el Agente Económico Preponderante deberá poner a disposición de los Concesionarios Solicitantes en el Sistema Electrónico de Gestión información relativa a sus instalaciones, misma que deberá mantenerse actualizada.**”*

- En línea con lo anterior, se han presentado diversas denuncias de inconsistencias en el SEG, así como también falta de información para el rechazo de solicitudes o la liquidación de servicios. Se denuncian varios casos en los que Telmex impide, limita y obstaculiza la consulta de información en el SEG, e impide el resguardo de la información proporcionada por el CS. En términos generales y de manera no exhaustiva, las Medidas Cuarta y Décimo Sexta del Anexo 3 constituyen la base legal para denunciar lo mencionado anteriormente:

*“El Agente Económico Preponderante deberá proporcionar, **en términos no discriminatorios y garantizando la Equivalencia de Insumos**, los siguientes Servicios de Desagregación: (...)”*

“Toda la información incluida en el Sistema Electrónico de Gestión deberá ser consistente con toda la información que el Agente Económico Preponderante reporte al Instituto.”

- Asimismo, se ha denunciado que el AEPT entrega la factura de los servicios contratados al usuario final en contravención a lo estipulado en las Medidas de desagregación. En relación con este particular se destaca que el IFT inició un procedimiento sancionador en contra del AEPT precisamente con motivo de una denuncia promovida por GTV, al haberse determinado que se encontraron elementos necesarios para acreditar la violación por parte del AEPT Convenio de Desagregación aprobado por el propio Instituto.

5.2.2 Oferta de Compartición de Infraestructura Pasiva Fija (ORCI fija)

En cuanto a lo manifestado sobre los incumplimientos relacionados con la ORCI, las problemáticas han estado enfocadas en la negación de infraestructura por parte del AEPT. A continuación, se presentan las principales denuncias de incumplimiento de las Medidas referentes a los servicios de telecomunicaciones fijos.

- Se ha denunciado en reiteradas ocasiones que Telmex no proporciona información completa de su infraestructura pasiva o niega su existencia a través del SEG, a pesar de que en varios casos los equipos técnicos de los CS han constatado que sí hay infraestructura disponible. De manera específica, las Medidas Vigésima Tercera y

Cc

q

Vigésima Sexta del Anexo 2 de la Resolución de Preponderancia, sirven de base a la presente denuncia, en cuanto a que estipulan:

*El Agente Económico Preponderante deberá proveer el Servicio de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva a los Concesionarios Solicitantes, para toda la infraestructura pasiva que posea bajo cualquier título legal. **Dicha infraestructura deberá estar disponible a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones sobre bases no discriminatorias considerando las condiciones ofrecidas a sus propias operaciones.***³⁸

*El Agente Económico Preponderante deberá poner a disposición del Instituto y de los Concesionarios Solicitantes, **a través del Sistema Electrónico de Gestión, información relativa a sus instalaciones, misma que deberá mantenerse actualizada mensualmente.***³⁹

*Toda la información incluida en el Sistema Electrónico de Gestión deberá ser consistente con toda la información que el Agente Económico Preponderante reporte al Instituto.*⁴⁰

Sobre este aspecto, es preciso mencionar que el IFT ordenó el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en contra del AEPT, derivado de una denuncia presentada por GTV en contra de dicho agente por violación a las Medidas asimétricas en materia de compartición de infraestructura, al determinar que se encontraron elementos suficientes para advertir la existencia de posibles violaciones por parte del AEPT a la Medida Vigésima Sexta en relación con la Tercera Transitoria de la "Resolución mediante la cual el Pleno del Instituto Federal de Telecomunicaciones suprime, modifica y adiciona las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el sector de telecomunicaciones mediante resolución de fecha 6 de marzo de 2014, aprobada mediante acuerdo P/IFT/EXT/060314/76".

- Se ha denunciado en reiteradas ocasiones que el AEPT responde a los CS que sus NIS son "no factibles" o "parcialmente factibles"⁴¹ sin siquiera proveer alternativas para tratar de factibilizar los proyectos de los CS. En este caso, el AEPT está incumpliendo las Medidas Vigésima Tercera y Trigésima Cuarta del Anexo 2 de la Resolución de Preponderancia, que estipulan:

El Agente Económico Preponderante deberá proveer el Servicio de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva a los Concesionarios

³⁸ Medida Vigésima Tercera del Anexo 2 de la Resolución de Preponderancia

³⁹ Medida Vigésima Sexta del Anexo 2 de la Resolución de Preponderancia

⁴⁰ Medida Cuadragésima Segunda del Anexo 2 de la Resolución de Preponderancia

⁴¹ Leyendas que no fueron autorizadas en ORCI

Solicitantes, para toda la infraestructura pasiva que posea bajo cualquier título legal.⁴²

En caso de que en una determinada ruta no exista Capacidad Excedente en un ducto ni en rutas alternativas al mismo, el Agente Económico Preponderante, a su elección, **deberá poner a disposición del Concesionario Solicitante, como alternativas de solución, el servicio de provisión de canales ópticos de alta capacidad de transporte** entre sus puntos de presencia o el servicio de renta de fibra obscura.⁴³

- Telmex utiliza el correo electrónico en lugar del SEG para dar seguimiento a solicitudes de servicios, incumpliendo con la Medida Cuadragésima Segunda del Anexo 2, que establece que el SEG debe permitir:

*(...) "consultar información actualizada de la red pública de telecomunicaciones del Agente Económico Preponderante y de la Infraestructura Pasiva, **realizar la contratación de los servicios mayoristas regulados objeto de las presentes medidas, reportar y dar seguimiento a las fallas e incidencias que se presenten en los servicios contratados, realizar consultas sobre el estado de sus solicitudes de contratación y todas aquellas que sean necesarias para la correcta operación de los servicios.**"*

"El Sistema Electrónico de Gestión será el mecanismo de comunicación del Agente Económico Preponderante con los Concesionarios Solicitantes y Autorizados Solicitantes, incluidos el propio Agente Económico Preponderante y las empresas pertenecientes y relacionadas con éste."

5.2.3 Oferta de Referencia de enlaces dedicados (ORE)

En el caso del servicio mayorista de arrendamiento de enlaces dedicados, se han registrado denuncias relacionadas con:

- Incumplimiento de los plazos de entrega estipulados en la ORE, incumpliendo la Medida Décimo Sexta de Anexo 2 de la Resolución de Preponderancia, la cual define los plazos para la entrega de enlaces dedicados y establece que:

*"El Agente Económico Preponderante no podrá exceder los siguientes **plazos de entrega para el Servicio Mayorista de Arrendamiento de Enlaces Dedicados Locales, entre Localidades y/o de Larga Distancia Internacional en el 85% (ochenta y cinco por ciento) de las solicitudes y el doble del plazo señalado para el 100% (cien por ciento) de las solicitudes. (...)**"*

⁴² Medida Vigésima Tercera del Anexo 2 de la Resolución de Preponderancia

⁴³ Medida Trigésima Cuarta del Anexo 2 de la Resolución de Preponderancia

Ce

d

- Teniendo en cuenta las Medidas Trigésima Séptima y Cuadragésima Tercera del Anexo 2 de la Resolución de Preponderancia, se denuncia el incumplimiento del envío del Anexo de tarifas resueltas por el Instituto, dado que no es congruente con lo estipulado:

“Las tarifas aplicables al Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados se determinarán a partir de un modelo de costos basado en una metodología de costos incrementales promedio de largo plazo, que al efecto emita el Instituto.”

“El Agente Económico Preponderante deberá suscribir con los Concesionarios Solicitantes y Autorizados Solicitantes, dentro de los quince días siguientes a los que les sea presentada la solicitud de prestación de servicios mayoristas regulados, el Convenio respectivo. Dichos convenios deberán reflejar lo establecido en las presentes medidas y en las Ofertas de Referencia, así como incluir las compensaciones existentes por incumplimientos y todas aquellas condiciones que otorguen certeza en la prestación de los servicios contratados, incluyendo plazos mínimos de permanencia.”

- Se ha denunciado reiteradamente que Telmex no aplica las mejores tarifas resueltas por el IFT o aplicadas a otro CS, incumpliendo con la Medida Cuadragésima Primera del Anexo 2 que define los términos generales de las Ofertas de Referencia que debe publicar el AEPT, la cual específicamente prohíbe al AEPT:

“Aplicar condiciones discriminatorias y/o abusivas en la prestación de los servicios, por lo que deberán ofrecer los mismos precios, términos, condiciones y descuentos establecidos en las Ofertas de Referencia a cualquier Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante que se lo requiera.”

De forma similar, el AEPT incumple con la Medida Décimo Tercera, la cual determina:

“El Agente Económico Preponderante deberá prestar a los Concesionarios Solicitantes y Autorizados Solicitantes el Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados, en las mismas condiciones, plazos y la misma calidad de servicio con que prestan dichas funciones para su propia operación y a sus afiliadas, filiales, subsidiarias o empresas que pertenezcan al mismo grupo de interés económico, a cuyo efecto establecerán los mecanismos y procedimientos necesarios para mantener los niveles de calidad y seguridad acordados entre las partes.”

5.2.4 Convenio Marco de Interconexión

Con respecto al servicio de interconexión, se presentaron dos denuncias en 2015 y 2016.

Ce

9

- Se denunció el incumplimiento de Telmex de cruzar todo tipo de tráfico a través de puertos únicos de interconexión, incumpliendo con las Medidas Quinta y Décima del Anexo 2 de la Resolución de Preponderancia.

“El Agente Económico Preponderante deberá señalar y poner a disposición de los Concesionarios Solicitantes todos los Puntos de Interconexión, asegurando que por medio de cada uno de ellos se pueda acceder a todos los Usuarios finales.”

“El Agente Económico Preponderante deberá permitir el uso de un mismo Enlace de Interconexión para cursar distintos tipos de Tráfico, cuando así lo soliciten los Concesionarios Solicitantes.”

- Se denunció el incumplimiento de Telmex como consecuencia de no celebrar el Convenio Marco de Interconexión en los mismos términos y condiciones autorizados por el IFT, definidos en la Medida Duodécima del Anexo 2 de la Resolución de Preponderancia.

Considerando las diversas denuncias presentadas por GTV al IFT, se evidencia que el AEPT ha violado reiteradamente los principios de transparencia, no discriminación, equivalencia de insumos, acceso y uso de los recursos de red, etc. Adicionalmente, se han presentado diversos incumplimientos que, a pesar de ser muy evidentes, el Instituto los ha pasado por alto.

El IFT debe garantizar el cumplimiento de las Medidas. Cabe señalar que, en países donde la regulación ha sido exitosa, los ANR⁴⁴ han tenido un papel proactivo y un rol punitivo que incentiva el cumplimiento de la ley. **En el caso de España, las sanciones impuestas por la CNMC⁴⁵ al agente con PSM (Telefónica) por prácticas anticompetitivas pueden ser utilizadas como punto de referencia para el Instituto:**

- la CNMC impuso una multa de EUR5.0 millones a Telefónica por haber incumplido la Oferta de Acceso al Bucle de Abonado entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de octubre de 2015.⁴⁶

- en 2018 se impuso una multa de EUR8.5 millones a Telefónica por haber incurrido en prácticas de no replicabilidad económica.⁴⁷

⁴⁴ Agencia Nacional de Regulación

⁴⁵ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Autoridad nacional regulatoria de España

⁴⁶ <https://elderecho.com/la-cnmc-multa-a-telefonica-de-espana-con-5-millones-por-incumplir-la-oferta-de-acceso-al-bucle-de-abonado>

⁴⁷ https://elpais.com/economia/2018/05/09/actualidad/1525849478_943104.html

9

6e

- en 2019 la CNMC impuso una multa de EUR3.0 millones a Telefónica por prácticas discriminatorias asociadas al incumplimiento de sus obligaciones de facilitar el servicio de coubicación a otros CS.⁴⁸

Lo anteriormente expuesto **evidencia la insuficiencia de la actuación del IFT para garantizar el cumplimiento de las Medidas de Preponderancia.** Adicionalmente, es evidente que el AEPT parece no haber adoptado o respetado la regulación impuesta por el Instituto, encontrando maneras de incumplir las Medidas sin recibir sanción alguna. Por ende, en las próximas secciones se abordarán con mayor detalle los principales aspectos en los cuales la regulación hace un papel insuficiente, permitiendo al AEPT la actuación abusiva y el uso arbitrario de ~~sus~~ facultades como proveedor de servicios mayoristas.

f

⁴⁸ <https://www.elperiodico.com/es/economia/20190514/multa-competencia-telefonica-7453922>

Ca

6 Insuficiencia e ineficiencia en la implementación de las Medidas de Preponderancia por parte del AEPT

6.1 Sistema Electrónico de Gestión

Conforme a los principios de trato no discriminatorio, no exclusividad, transparencia y equivalencia de insumos que fomenta el Instituto, el AEPT debe tener implementado un Sistema Electrónico de Gestión (SEG), el cual funcione como plataforma habilitadora para la masificación de los servicios mayoristas entre el AEPT, los Concesionarios Solicitantes, Autorizados Solicitantes y el Instituto.

A pesar de las obligaciones que le fueron impuestas al AEPT en las pasadas modificaciones a las Medidas, persisten las denuncias por parte de los CS por el pésimo funcionamiento del SEG como canal de comunicación bidireccional y transparente en el sector. A continuación, se presentan los principales inconvenientes que se tienen con la plataforma y cómo el AEPT ha incumplido los deberes impuestos según la Resolución P/IFT/EXT/270217/119.

6.1.1 Necesidad de entregar la administración del SEG a un tercero o establecer un auditor externo del sistema

Identificación y referencia del asunto

En el Anexo 2, Medida Duodécima, se establece lo siguiente, en cuanto al principio de no discriminación:

*“El Agente Económico Preponderante **está obligado a otorgar en términos no discriminatorios**, dentro de un plazo que no exceda de veinte días hábiles, contados a partir de la fecha en que le sea notificada la solicitud de servicios por parte de un Concesionario Solicitante, las condiciones establecidas en el Convenio Marco de Interconexión. (...)”*

En el Anexo 2, Medida Trigésima Quinta, se establece lo siguiente, en cuanto al principio de Equivalencia de Insumos:

*“El Agente Económico Preponderante **deberá implementar la Equivalencia de Insumos en la provisión de los servicios mayoristas regulados**.*

*Adicionalmente, deberá atender las solicitudes bajo el método de primeras entradas-primeras salidas, sin menoscabo de que por una provisión eficiente éstas puedan terminar en orden distinto, **siempre y cuando se respete el principio de no discriminación**.*

Para la verificación de la no discriminación, el Agente Económico Preponderante deberá reportar una serie de Indicadores Clave de Desempeño, distinguiendo entre las operaciones propias y de terceros, bajo los formatos y plazos establecidos por el Instituto.

La Equivalencia de Insumos se aplicará a todos los servicios mayoristas regulados, salvo cuando el Agente Económico Preponderante demuestre ante el Instituto que no existe demanda de un servicio mayorista en cuestión.”

En el Anexo 2, Medida Vigésima Tercera, se establece lo siguiente, en cuanto al principio de no exclusividad de insumos:

“El Agente Económico Preponderante deberá proveer el Servicio de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva a los Concesionarios Solicitantes, para toda la infraestructura pasiva que posea bajo cualquier título legal. (...)

Dicha infraestructura deberá estar disponible a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones sobre bases no discriminatorias considerando las condiciones ofrecidas a sus propias operaciones. El Agente Económico Preponderante no deberá otorgar el uso o aprovechamiento de dichos bienes con derechos de exclusividad.⁴⁹”

Las anteriores referencias tienen como objetivo demostrar que el AEPT está en la obligación de cumplir con los principios de no discriminación, equivalencia de insumos y no exclusividad. Esto significa que no podrá excusarse ni justificarse por su no cumplimiento. A pesar de lo estipulado, se identifica que el AEPT no se rige por estos principios y utiliza la ineficiencia de las Medidas para escudarse de sus acciones, las cuales van en contra de una competencia efectiva.

Problema y razones para sugerir cambios

Como se evidenciará a lo largo de todo este documento, especialmente en las Secciones 5.2 y 6.1 en general, el AEPT se ha encontrado en un incumplimiento reiterado de las Medidas y de los principios necesarios para garantizar una competencia efectiva.

El SEG, desde su origen conceptual, debería ser el habilitador de la competencia y la herramienta para garantizar la masificación de los servicios mayoristas, pero hoy en día es todo menos eso.

Al ser un activo de propiedad del AEPT, su gestión y administración recaen sobre el operador que justamente se está tratando de regular. El AEPT se ha refugiado en su plataforma para bloquear las solicitudes de servicios por parte del resto de CS, manteniendo las bases de datos desactualizadas, imponiendo todo tipo de barreras

⁴⁹ Anexo 2 Medidas de Preponderancia Medida VIGÉSIMA TERCERA

técnicas y operativas que lo protejan para no tener que brindar acceso a su infraestructura esencial, manipulando la información dentro del sistema que debería considerarse como oficial, entregando al Instituto información que no es correcta con respecto a las solicitudes de servicios mayoristas, retrasando visitas técnicas, negando factibilidades de servicios, entre muchas otras problemáticas que mencionaremos a lo largo de toda esta sección y de nuestras respuestas a las consultas públicas de las ORs.

En la actualidad, el SEG es la herramienta utilizada por el AEPT para no cumplir con los principios de transparencia, no discriminación, equivalencia de insumos, etc. Si lo que busca el Instituto es incentivar la competencia y cumplir con todos sus mandatos institucionales, debe encontrar una solución estructural a la problemática de que la gestión y administración del SEG sean responsabilidad del mismo sujeto regulado, como es el caso del AEPT.

En la actualidad, no hay forma de confirmar que el AEPT utiliza los mismos insumos para sus operaciones minoristas que los que ofrece a los CS, que no discrimina conforme a lo estipulado en la Ley y, adicionalmente, que la información que se encuentra en la plataforma es verídica y actualizada. De allí nacen todas las inquietudes que presentamos en la Sección 4, donde reiteramos que el Instituto debe velar por una separación funcional transparente del AEPT, donde las operaciones minoristas resultantes de la separación vayan a operar bajo las mismas condiciones y utilizando los mismos insumos que el resto de los CS.

Es necesario que el Instituto evalúe todas las opciones posibles para garantizar que el SEG cumpla con los objetivos por los que fue creado. En ese sentido, creemos que se deberá considerar la posibilidad de transferir la administración del SEG a un tercero o definir la figura de un auditor externo que garantice el cumplimiento de las Medidas a cabalidad por parte del AEPT.

Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

En Brasil, el Sistema de Negociação de Ofertas de Atacado (SNOA), es una de las principales herramientas que se utiliza para promover la competencia por medio de la prestación de servicios mayoristas. SNOA es el sistema electrónico de gestión cuya estructura administrativa es el Grupo de Implementação da Entidade Supervisora de Ofertas de Atacado e das Bases de Dados de Atacado (GIESB), el cual está compuesto por 6 operadores determinados con PSM, como también operadores sin PSM y asociaciones de negocios independientes. GIESB se encarga de la definición y las características del SNOA así como la agencia que es contratada para desarrollarlo y operarlo. El organismo contratado para actuar como la Entidade Supervisora de Ofertas de Atacado (ESOA) y operador del SNOA es la Associação Brasileira de Recursos em Telecomunicações – ABR Telecom. Como se puede identificar en las siguientes figuras:



Figura 6.1: [Fuente: Knight, Feferman, Foditch, Broadband in Brazil, 2016]



Figura 6.2: Evidencia de SNOA operado por abr telecom [Fuente: SNOA, 2019]

De esta manera, se evidencia la necesidad de establecer un auditor externo que evalúe constantemente la actividad en el SEG. Cuando este se establezca, los problemas de transparencia, discriminación y equivalencia de insumos se eliminarán.

Handwritten signature

Handwritten mark

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Con el objetivo de cumplir los principios por los cuales vela el Instituto, es ineludible la necesidad de establecer la figura de una entidad externa para la administración o auditoría del SEG. Solicitamos al Instituto la modificación de la Medida Cuadragésima Segunda del Anexo 2, la Medida Decimosexta del Anexo 3 y/o la inclusión de una nueva Medida donde se **cubra la necesidad de un tercero independiente para la administración y auditoría del sistema:**

- inclusión en las Medidas de un tercero que tenga en su mandato la gestión del SEG. Este sería un intermediario que homologará las interfaces que utilizan los diferentes CS y el AEPT
- adicionalmente, esta entidad externa tendrá como función principal dar seguimiento oportuno a las solicitudes y, en caso de incumplimiento, tener la posibilidad de recolectar evidencia para presentar el caso ante el IFT, el cual determinará la sanción correspondiente.

Es importante resaltar que, si no es posible tener un administrador ajeno al AEPT, el Instituto deberá imponer un auditor externo que constantemente esté dando seguimiento a la operación en la plataforma y de aviso al IFT de cualquier anomalía.

6.1.2 Creación de un comité técnico independiente para la resolución eficiente de conflictos

Identificación y referencia del asunto

En el Anexo 2 de las Medidas de Preponderancia, Medida Sexagésima Primera, se establece lo siguiente:

*“SEXAGÉSIMA PRIMERA – En caso de que exista **un desacuerdo relacionado a cualquier aspecto técnico referente al Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva el Agente Económico Preponderante y el Concesionario Solicitante designarán a uno o más peritos para que rindan un dictamen.** Para tales efectos, el Agente Económico Preponderante y el Concesionario Solicitante deberán otorgar todas las facilidades que requieran los peritos designados para la consecución de su objeto. El costo de cada perito correrá por cuenta de quien lo designe.*

Con la información obtenida, el Instituto resolverá sobre las medidas preventivas o correctivas necesarias y, en su caso, sobre la aplicación de las sanciones que pudieran corresponder.⁵⁰”

⁵⁰

Anexo 2 Medidas de Preponderancia Medida Sexagésima Segunda

En el Anexo 3 de las Medidas de Preponderancia, Medida Cuadragésima Segunda, se establece lo siguiente:

“CUADRAGÉSIMA SEGUNDA – En caso de que exista un desacuerdo relacionado a cualquier aspecto técnico referente a los servicios de desagregación del bucle o Servicios Auxiliares, el Agente Económico Preponderante y el Concesionario Solicitante designarán a uno o más peritos para que rindan un dictamen. Para tales efectos, el Agente Económico Preponderante y el Concesionario Solicitante deberán otorgar todas las facilidades que requieran los peritos designados para la consecución de su objeto. El costo de cada perito correrá por cuenta de quien lo designe.

Con la información obtenida, el Instituto resolverá sobre las medidas preventivas o correctivas necesarias y, en su caso, sobre la aplicación de las sanciones que pudieran corresponder⁵¹”

Según lo anterior, en caso de un desacuerdo técnico el AEPT y el CS deberán colocar a disposición expertos para resolver las disputas. El proceso de disputa culmina con la entrega de información al Instituto quien, a través de su unidad de cumplimiento regulatorio, resolverá las medidas preventivas o correctivas necesarias y determinará si una sanción es procedente.

Problema y razones para sugerir cambios

Los procedimientos relacionados a la resolución de desacuerdos técnicos en las Medidas de Preponderancia son ineficientes, implican tiempos prolongados y la involucración de múltiples actores e instancias para llegar a una solución efectiva. Usualmente las partes involucradas en la resolución de los desacuerdos son agentes jurídicos que dilatan el proceso innecesariamente, sin llegar a una solución rápida y que garantice la provisión efectiva de los servicios mayoristas.

Adicional a lo anterior, hace más de un año que no se celebran los comités técnicos del SEG, instancia que permitía que el AEPT y los CS abordaran problemáticas y asuntos técnicos de la operación diaria para garantizar la correcta implementación de las Ofertas de Referencia. A esos comités asistían todos los operadores del sector, a pesar de que muchos no tuvieran los Convenios firmados o estuvieran familiarizados con la operación de las ofertas mayoristas del AEPT. La asistencia de dichos operadores influía negativamente en la calidad y en la celeridad de las decisiones que se tomaban en el comité.

GTV se ha encontrado en la situación que algunas de las disputas técnicas han tomado entre cuatro y seis meses para ser solucionadas a través de los procedimientos actuales.

⁵¹ Anexo 3 Medidas de Preponderancia Medida Cuadragésima Segunda



XII.- Procedimiento de resolución de condiciones no convenidas. El 20 de septiembre de 2018 el apoderado legal de Operbes presentó ante el Instituto escrito

¹ Publicado en el DOF el 5 de diciembre de 2016.

Página 3 de 127



mediante el cual solicitó su intervención para resolver los términos, condiciones y tarifas relativas a trabajos especiales de la OREDA 2017-2018, para el periodo comprendido del 1 de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2018 (en lo sucesivo, "Solicitud de Resolución"). Asimismo, Operbes solicitó a este Instituto se ordenara a Telmex y Telcel la prestación de los servicios, de conformidad con lo señalado por la Medida Cuadragésima Tercera del Anexo 3 de las Medidas de Desagregación.

Posteriormente, mediante acuerdo 27/09/001/2018 notificado dentro del oficio IFT/221/UPR/423/2018, ambos de fecha 27 de septiembre de 2018 (en lo sucesivo, "Acuerdo de Inicio"), el Titular de la Unidad de Política Regulatoria dio inicio al procedimiento de resolución del desacuerdo de condiciones no convenidas entre Operbes con Telmex y Telcel en materia de Desagregación del Bucle Local.

Derivado de lo anterior se asignó a la Solicitud de Resolución el número de expediente IFT/221/UPR/DG-CIN/001.200918/CIN.

De igual forma, se ordenó a Telmex y Telcel la prestación de los servicios solicitados por Operbes dentro de la Solicitud de Resolución, y se le instruyó a Operbes otorgar a favor de Telmex y Telcel una fianza o depósito de manera mensual en garantía para el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

El procedimiento fue sustanciado en todas y cada una de sus etapas en estricto apego a lo establecido en los artículos 1, 2, 3, 15, 19, 32, 35 fracción I, 36, 38 y 39 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (en lo sucesivo, "LFPA"), de aplicación supletoria en términos de la fracción IV y del último párrafo del artículo 6 de la LFTR, lo cual se encuentra plenamente documentado en las constancias que integran el expediente administrativo en comento, mismo que ha estado en todo momento a disposición de las partes quienes tienen pleno conocimiento de su contenido.

Finalmente, con fecha 11 de enero de 2019 el Instituto notificó a Operbes, Telmex y Telcel que el procedimiento guardaba estado para que el Pleno del Instituto dictase la resolución correspondiente.

Figura 6.3: Resolución mediante la cual el pleno del IFT determina las condiciones no convenidas entre la empresa Operbes y las Empresas Teléfonos de México y Teléfonos del Noroeste relativas a la desagregación efectiva de la red local del AEPT [Fuente: GTV, 2019]

Esos tiempos de resolución son inaceptables y no brindan a los CS las facilidades para hacer uso efectivo de las Ofertas de Referencia.

Se hace necesario repensar la manera en que actualmente están estipulados en las Medidas los procedimientos para la resolución de desacuerdos técnicos, ya que los peritajes, procedimientos jurídicos e instancias dentro del Instituto son largos, formalistas y no garantizan al mercado la celeridad necesaria para la provisión de los servicios.

Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

A continuación, se tomará como ejemplo a la OTA2⁵², el comité independiente de resolución de conflictos entre operadores de telecomunicaciones de Gran Bretaña. La OTA2 surgió como un organismo anexo a la OFFTA (Office of the Telecommunications Adjudicator) y su objetivo principal es encargarse de los asuntos estratégicos que afectan la implementación y el rendimiento de los productos regulados ofrecidos por Openreach. Este último es una división funcional de 'British Telecommunications' (BT Group) que conecta a la mayoría de los hogares a su central telefónica local y a la banda ancha nacional, por lo que puede ser entendida en un mismo marco comparativo como el operador con PSM de Gran Bretaña. De tal manera que, la función de la OTA2 es ser un intermediario confiable en interacciones multidireccionales entre Openreach y los operadores alternativos del mercado.

Desde 2007, la OTA2 ha facilitado la rápida implementación de procedimientos resolutorios en situaciones en donde se necesita un compromiso multilateral entre diversos actores del mercado y, por ende, ha logrado beneficiar a una amplia gama de proveedores de telecomunicaciones y usuarios finales. Todo lo anterior, a través del establecimiento de prácticas claras y bien enfocadas en el sector, cuyo objetivo debe ser:

- dar cumplimiento a las solicitudes en un menor tiempo
- reducir los costos de provisión para evitar visitas de ingeniería donde la red se puede reutilizar
- mejorar la experiencia del usuario final

Asimismo, la OTA2, como facilitador, busca crear y mantener un ambiente dentro el cual los proveedores de servicios rápidamente logren acuerdos sustanciales sobre cómo los servicios deben ser entregados o nuevas funcionalidades desarrolladas para mejorar su implementación y evitar así procedimientos formales de disputas. En otras palabras, la OTA2 se encarga de reunir a todas las partes involucradas en disputas relacionadas con el establecimiento de servicios (acuerdos de transferencia) o el manejo de pedidos (transferencia de números de manera ininterrumpida y rápida).

En términos comparativos, de acuerdo con la Guía de Buenas Prácticas de la OTA2, los mercados que se verían regidos por la OREDA son los denominados como WRL (Wholesale Line Rental) y LLU (Local loop unbundling), que tendrían una equivalencia con los ya mencionados SLRT y SAIB en México, respectivamente. En Gran Bretaña, estos servicios de desagregación son los únicos vigilados y controlados en términos de provisión y reparación de fallas por la OTA2, motivando a los operadores a seguir un

⁵²

OTA2 is an independent organisation tasked by Ofcom to oversee co-operation between communications providers and enable a competitive environment in the telecommunications sector. We are independent of both the regulator and industry. Our primary task is to deal with major or strategic issues affecting the rollout and performance of products provided by Openreach, the company which manages the UK's local telephone network and connects customers to their local telephone exchange. Disponible en: <http://www.offta.org.uk/index.htm>

estricto protocolo de resolución de conflictos en donde participan activamente las partes involucradas y el comité independiente. De esta forma, los actuales protocolos establecidos buscan identificar escenarios en donde las acciones sean claras en la resolución de ineficiencias con la provisión de WLR3-PSTN y LLU-MPF.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Una de las mayores problemáticas de las Medidas de preponderancia y la implementación de las Ofertas mayoristas del AEPT, son por todo tipo de desacuerdos técnicos, donde el AEPT argumenta la imposibilidad de ofrecer un servicio cuando en el SEG la infraestructura estaba disponible. Esto obliga a iniciar un proceso desgastante de visitas técnicas, peritajes, involucramiento de asesores jurídicos, periodos de decisión por parte de la Unidad de Cumplimiento Regulatorio, etc. El proceso es oneroso y se ha convertido en un mecanismo utilizado por el AEPT para no entregar o dilatar la entrega de los servicios.

Es por este motivo, que consideramos imperativo la creación de una Medida de preponderancia en todos los Anexos, donde se establezca **la creación de un comité técnico que resuelva todas estas disputas sin tener que entrar en un proceso dispendioso y operativo** para todas las partes involucradas. Este comité debe ser el reflejo de OTA2, una instancia intermedia liderada por agentes externos, específicamente ingenieros de telecomunicaciones experimentados y altamente reconocidos a nivel nacional e internacional. **El principal objetivo del comité será dar solución efectiva a las disputas, sin demoras jurídicas, alineado con las dinámicas del mercado y garantizando que las Medidas sean autoaplicativas.** La constitución del comité debe establecerse sobre una base constructiva e independiente, teniendo en cuenta que las determinaciones que en él se den serán definitivas e indubitables. Se propone que el comité este conformado por:

- un experto del CS
- un experto del AEPT
- dos miembros de las Cámaras Industriales
- miembros de fabricantes de elementos e infraestructura de telecomunicaciones (Huawei, Ericsson, Samsung, entre otros)
- un académico de una reconocida universidad del país
- un miembro del Instituto, que podrá ser funcionario de la Unidad de Cumplimiento Regulatorio

6.1.3 Interfaces API para incrementar la funcionalidad del SEG

Identificación y referencia del asunto

En el Anexo 2 y Anexo 3 de las Medidas de Preponderancia, Medida Cuadragésima Segunda y Décimo Sexta respectivamente, se establece lo siguiente:



*“La información de la red pública de telecomunicaciones del Agente Económico Preponderante deberá estar disponible en forma presencial y remota, **en un formato que permita su manejo adecuado** por parte de los usuarios del sistema.”*

Según lo expuesto en las Medidas, el AEPT debe mantener la información de su red al día y proveerla al CS en un formato adecuado con el fin de que pueda ser de utilidad para este último. En ese sentido, el CS considera como un formato adecuado, aquel que sea transparente y actualizado en tiempo real con los diferentes servicios y capacidades que tenga de ofrecerlos el AEPT.

Problema y razones para sugerir cambios

A la fecha toda la interacción sistematizada entre los CS y el AEPT se hace a través del SEG, el cual es una interfaz GUI (GraphicalUserInterface), que implica interacción humana de ambas partes. De todos los países en los que se han impuesto medidas regulatorias, es probable que México sea el único en el que a la fecha no se usa un sistema basado en API (ApplicationProgrammingInterface).

Actualmente, el SEG basado en GUI requiere de una alta interacción humana entre ambas partes; es decir, se requieren operadores que generen y procesen las solicitudes, tanto en los CS como en el AEPT. Esto reviste un sinnúmero de problemas relacionados con la interacción humana, tanto a nivel logístico como operativo. La intervención humana para este tipo de procesos usualmente desencadena en problemas de comunicación, falta de documentación adecuada de los asuntos y puntos de falla que sistemas que no estén fundamentados en la interacción humana no presentarían.

Con el interés de mejorar la eficiencia del SEG para todos los actores, incluyendo el propio AEPT, el Instituto y los CS, se solicita la implementación de una solución estructural. Para lograrlo, se requiere de alguna interfaz estandarizada que todos puedan usar como sería una API universal en este caso. Con esta API el objetivo es que se puedan realizar los movimientos, solicitudes y demás operaciones de forma estándar y normalizada, donde todos hablen el mismo lenguaje y se use el mismo protocolo para manejar adecuadamente el flujo de información, las solicitudes y la atención de estas.

La API debe ser rígida y versionada:

- rígida para que esté blindada ante cambios súbitos, evitando así la generación de problemas de sincronismo o compatibilidad o que deje de servir intempestivamente, supeditando la interacción a otros medios de comunicación ineficientes entre AEPT y CS
- se requiere que sea versionada, con el fin de que cada vez que se genere un cambio en la API, dicho cambio sea autorizado por el Instituto y se comunique debidamente a los CS, para que todos los usuarios del SEG (basado en API) puedan hacer los ajustes correspondientes para poder usar y migrar hacia la nueva versión. Esto

Ce

4

también permitiría que pudieran convivir temporalmente tanto las versiones anteriores como con la actualizada, tal como es el estándar al respecto de las API a nivel internacional

Es importante aclarar que el objetivo no es solicitar una API diferenciada por cada CS, ya que esto iría en contra de las mejores prácticas utilizadas en otros países. Lo único que debe estar diferenciado es el proceso de identificación para que cada CS reciba y vea solo lo que le corresponde (transacciones, procesos, etc.).

El objetivo es que la API permita también que el Instituto la pueda utilizar como una herramienta de control y verificación de cumplimiento regulatorio sobre todas y cada una de las operaciones entre el CS y el AEPT, donde pueda consultar datos estadísticos que le permitan tomar acción de forma oportuna en los casos que se considere necesario.

Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

En España, se implementó con una mayor cobertura de servicios en 2011 la herramienta NEON⁵³ (Nuevo Entorno para Operadores Nacionales) que es una plataforma funcional y tecnológica cuyo objetivo es mejorar los procesos de gestión de los servicios mayoristas de Telefónica en España, mediante:

- la integración con los sistemas de los operadores
- el aseguramiento del acceso a una información fiable, actualizada y completa (calidad del dato)
- la trazabilidad en todo el proceso de la tramitación
- la minimización de las actuaciones manuales
- el establecimiento de una herramienta robusta, fiable, modular y escalable.

Tal como mencionó en su momento la CMT (ahora CNMC):

“Desde la implantación de NEON, la cual está basada en una arquitectura SOAP⁵⁴ para comunicaciones máquina a máquina mediante mensajería de servicios web (WS), los operadores alternativos han desarrollado sus propias plataformas para la gestión mayorista interactuando con NEON.

En este contexto, desde la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (en adelante CMT, predecesora del actual ente regulador español CNMC) se inició el desarrollo de un sistema que, al igual que hacen los operadores, establece la

⁵³ https://www.cnmc.es/sites/default/files/1697343_12.pdf

⁵⁴ El término web API, generalmente se refiere a sistemas de computadores comunicándose bidireccionalmente sobre una red de datos, y usualmente se usa para hacer mención a los servicios API ofrecidos por un servidor así como también a los servicios ofrecidos por el cliente (un explorador web). La porción del servidor web API es una interfaz programática a la cual típicamente se refiere como servicio Web. Existen varios modelos de diseño para servicios Web, pero los de mayor dominio a nivel global son SOAP (Simple Object Access Protocol) y REST (REpresentationalState Transfer), donde SOAP es el modelo más conocido. (<https://www.soapui.org/learn/api/soap-vs-rest-api.html>).

Cc

l

comunicación desde una propia plataforma cliente de WS a NEON y así poder tener acceso, siempre en modo consulta, a la información relativa al desarrollo de la provisión de los distintos servicios mayoristas, como lo son averías, gestión de incidencias y acceso en general a las bases de datos de información.

De esta forma, **la CMT realizará sus funciones de supervisión regulatoria de forma transparente y no intrusiva, evitando largos plazos y costes que, en ocasiones, se producen por el envío de requerimientos puntuales o de inspecciones de determinado tipo, permitiendo reaccionar con mayor diligencia ante problemas que se puedan detectar**".

Como bien lo estipuló en su momento la CMT, NEON no solo es una plataforma funcional para el operador dominante y el resto de CS del mercado, pero también para el regulador, permitiendo que este ejerza su labor regulatoria efectivamente sin tener que incurrir en requerimientos puntuales de información, inspecciones y tiempos de espera que no están alineados con las dinámicas de mercado. Algunos ejemplos de otros países y reguladores de telecomunicaciones que han implementado este tipo de interfaces M2M son:

- En Irlanda, "LLU Ordering Centre" usa intercambio de ordenes mediante archivos con formato definido y códigos de errores estandarizados
- En República Checa, O2 usa "OHS", mediante un modelo de UML y XML exchange, para sus operaciones de LLU
- En Gran Bretaña, Openreach diseña y usa "Equivalence Management Platform" (EMP), diseñado para:
 - *"high-automation, zero-touch, light-weight contact assumed*
 - *radically simplified processes and customer interaction that reduces cost of failure*
 - *accessforCP'svia o Via B2B (ebXML) o Via Portal (Web Services)*
 - *dialogue Services for simplified interaction and reduced rejections o Via Business to Business (B2B) (Asynchronous responses) o Via Web Services (Synchronous responses)*⁵⁵"

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Por lo expuesto, se solicita al Instituto que se incluya en las Medidas la obligación para que el AEPT proporcione e implemente lo antes posible **una solución alternativa al SEG, basada en API**, teniendo en cuenta los ejemplos internacionales y mejores prácticas de la industria, **de forma tal que se pueda interactuar vía servicios web entre el SEG y los sistemas de cada CS**. Este SEG mejorado deberá contar con sus correspondientes métodos, procedimientos y SLAs asociados.

⁵⁵

EMP - https://www.openreach.co.uk/orpg/home/helpandsupport/help_support/downloads/emp_high_level_view.pdf

Esto permitiría que la comunicación con el AEPT vía el SEG fuera más rápida y eficiente, limitando la intervención humana y logrando optimizar tiempos y recursos para todas las partes involucradas. Además, permitiría al Instituto realizar una función regulatoria más eficaz y oportuna.

Es primordial que se entienda la urgencia de esta solicitud, ya que, de esta manera, se minimizaría gran parte de los problemas de interacción que existen hoy en día, dejando evidencia de todos los procesos e interacciones entre los CS y el AEPT en el SEG.

6.1.4 El SEG debe incorporar módulos que permitan la masificación de los servicios

Identificación y referencia del asunto

En el estudio elaborado por la OCDE⁵⁶, “Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017⁵⁷”, el organismo insiste en la correcta implementación y funcionalidad del SEG como herramienta estructural para garantizar la competencia:

*“La revisión de preponderancia de 2017 aborda las deficiencias en esta área al establecer el criterio de equivalencia de insumos, y disponer que el agente preponderante debe entregar toda la información y servicios pertinentes a terceros solicitantes, incluidos operadores móviles virtuales, bajo las mismas condiciones que aplica a sus propias operaciones. A este respecto, es fundamental que el IFT se asegure de que el SEG está plenamente implementado y en funcionamiento lo antes posible. **Cualquier otro retraso dificultará la consecución efectiva de los principales objetivos de la reforma, pues obstruirá el acceso de los solicitantes de acceso a los insumos productivos esenciales y obstaculizará la explotación eficiente de los recursos escasos por parte de los operadores de telecomunicaciones**”*

En el Anexo 2 de las Medidas de Preponderancia en Fijas, Medidas Cuadragésima Segunda y Sexagésima Cuarta, se establece lo siguiente:

*“**CUADRAGÉSIMA SEGUNDA – El Agente Económico Preponderante deberá tener implementado un Sistema Electrónico de Gestión** al que podrán acceder en todo momento el Instituto, los Concesionarios Solicitantes y Autorizados Solicitantes, incluidos el propio Agente Económico Preponderante y las empresas pertenecientes y relacionadas con éste, por vía remota, para consultar información actualizada de la red pública de telecomunicaciones del Agente Económico Preponderante y de la Infraestructura Pasiva, **realizar la contratación de los servicios mayoristas regulados objeto de las presentes medidas**, reportar y dar seguimiento a las fallas e incidencias que se presenten*

⁵⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

⁵⁷ OECD - <https://www.oecd.org/publications/estudio-de-la-ocde-sobre-telecomunicaciones-y-radiodifusion-en-mexico-2017-9789264280656-es.htm>

Le

4

*en los servicios contratados, **realizar consultas sobre el estado de sus solicitudes de contratación y todas aquellas que sean necesarias para la correcta operación de los servicios***

De acuerdo con las Medidas, el AEPT debe brindar las funciones y servicios necesarios para llevar a cabo la correcta prestación de los servicios de desagregación.

Problema y razones para sugerir cambios

A pesar de que las Medidas solo establecen que el AEPT deba tener implementado un Sistema Electrónico de Gestión para la administración de los servicios mayoristas, tras 5 años de la implementación de las Medidas la plataforma sigue siendo insuficiente y poco funcional para la masificación de los servicios.

Actualmente, el SEG sólo permite cargar una solicitud a la vez. Lo anterior dificulta la operatividad en la solicitud de los servicios de las ORs, dado que los equipos técnicos deben invertir largos periodos de tiempos en las cargas individuales. Como lo mencionamos en la Sección 6.1.3, el diseño y estructuración del sistema fue basado en una interfaz de usuario-a-usuario haciendo que toda la operación sea estrictamente manual. Una operación estrictamente manual está expuesta, en una mayor probabilidad, a tener errores humanos tanto por el lado de los CS como por el lado del AEPT.

La incorporación en la plataforma de módulos para la carga masiva de operaciones incentivaría el uso de todas las ORs y sería una oportunidad para impulsar el negocio mayorista del AEPT.

Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

En la Oferta de Acceso al Bucle de Abonado de España (OBA 2018), en su Sección 1.5.4.11 – Procedimiento de alta y migración masiva, establece lo siguiente:

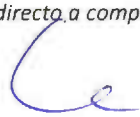
“Introducción

El procedimiento de alta y migración masiva permite solicitar la tramitación y ejecución conjunta de una serie de peticiones de prolongación de par (...)

Ámbito de aplicación

El procedimiento es aplicable a los siguientes movimientos de prolongación de par (con y sin traspaso):

- *Prolongación de par completamente desagregado – bucle en servicio*
- *Prolongación de par acceso compartido en bucle en servicio*
- *Prolongación de par acceso compartido sin servicio telefónico en bucle en servicio*
- *Cambio de modalidad de acceso compartido a completamente desagregado*
- *Cambio de modalidad de acceso indirecto a completamente desagregado*



- *Cambio de modalidad de acceso indirecto a compartido*
- *Cambio de modalidad de acceso compartido a acceso compartido sin serviciotelefónico*
- *Cambio de modalidad de acceso completamente desagregado a acceso compartido sin serviciotelefónico*
- *Cambio de modalidad de acceso compartido sin serviciotelefónico a acceso completamente desagregado*
- *Cambio de modalidad de acceso indirecto a acceso compartido sin serviciotelefónico*
- *Cambio de modalidad de acceso indirecto sin STB acceso compartido sin serviciotelefónico*
- *Cambio de modalidad de acceso indirecto sin STB acceso completamente desagregado”*

La OBA permite a los CS la modificación y el cambio de los productos y simultáneamente también permite el cambio de modalidad.

Los servicios mayoristas en España se gestionan a través de la plataforma NEON, la cual está diseñada de forma tal que los operadores solicitantes pueden realizar diversas operaciones masivas. Como ejemplo de lo anterior, en el Planteamiento para la transformación de los sistemas de Operadores en la OBA (NEON)⁵⁸ se establece lo siguiente:

“Los Operadores podrán realizar dos tipos de consultas mediante los WS de consulta:

- *Consultas Unitarias: Proporcionarán el detalle completo de la solicitud consultada, ya sea un pedido, reclamación o avería. Tendrán como único criterio de consulta el número de referencia de la solicitud proporcionado por Telefónica que es el único criterio que devuelve un único registro (con sus campos asociados) como resultado de la consulta.*
- ***Consultas Masivas: Proporcionarán información que permita a los Operadores cotejar inconsistencias de su repositorio para el seguimiento del ciclo de vida de las solicitudes, así como realizar consultas que ofrezcan información de su interés. El resultado de la consulta, al poder ser masivo, tendrá un mecanismo de paginación que permita obtener toda la información resultante de la consulta mediante invocaciones sucesivas. De esta manera, no se ve afectado el tiempo de respuesta de los WS y se puede ofrecer la información en tiempo real.”***

Por otra parte, la plataforma electrónica de gestión de Openreach (EMP)⁵⁹ también establece entre sus principios que se debe permitir al usuario realizar pedidos ilimitados

⁵⁸ Planteamiento para la transformación de los sistemas de Operadores en la OBA (NEON), Telefónica de España, noviembre 2009.

⁵⁹ Equivalence Management Platform - https://www.openreach.co.uk/org/home/helpandsupport/help_support/downloads/EMPHighLevelViewv22.pdf

Ce

y

con prioridad de primer orden de llegada (sin racionamiento de solicitudes ni reglas de mérito).⁶⁰

Con base en las mejores prácticas internacionales referentes a los OSS/BSS implementados por diversos operadores AEPTs a nivel mundial, se observa que diversas plataformas permiten la gestión de operaciones masivas, aumentando la eficiencia de los procesos y reduciendo los tiempos que requiere gestionar los servicios.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Con el fin de incentivar la utilización de las ORs, se propone una modificación a todas las Medidas relacionadas con la operatividad del SEG, donde se estipule **el desarrollo de una funcionalidad que permita el registro de múltiples solicitudes a la vez en la plataforma.**

Esto implicaría una actualización de la interfaz actual de usuario-a-usuario a una de sistema-a-sistema. Lo anterior, automatizaría los procesos y ayudaría a la masificación de servicios de las ORs.

6.1.5 El SEG debe mantener un registro histórico que no se pueda modificar o manipular

Identificación y referencia del asunto

En el Anexo 3 de las Medidas de Preponderancia en Desagregación, Medida Decimosexta, se establece lo siguiente:

*“(...) El Sistema Electrónico de Gestión **será el mecanismo de comunicación del Agente Económico Preponderante con los Concesionarios Solicitantes y Autorizados Solicitantes, incluidos el propio Agente Económico Preponderante y las empresas pertenecientes y relacionadas con éste.***

(...)

*El Sistema Electrónico de Gestión deberá estar disponible las veinticuatro horas del día, los trescientos sesenta y cinco días del año, y **el Agente Económico Preponderante deberá garantizar la continuidad del sistema y el respaldo de la información.***

*El Sistema Electrónico de Gestión **deberá ser bidireccional**, en el sentido de que permitirá el flujo de información de los usuarios del sistema con el Agente Económico Preponderante.*

⁶⁰ Equivalence Management Platform, British Telecommunications PLC 2011

Ce

e

La información intercambiada a través del Sistema Electrónico de Gestión se considerará para todos los efectos como una comunicación oficial entre los involucrados.

Toda la información incluida en el Sistema Electrónico de Gestión deberá ser consistente con toda la información que el Agente Económico Preponderante reporte al Instituto.”

La norma es absolutamente clara en que las interacciones entre el AEPT y los CS a través del SEG son consideradas como comunicaciones oficiales. El AEPT debe garantizar la continuidad del sistema y, adicional a lo anterior, tiene que velar por el respaldo de la información.

Problema y razones para sugerir cambios

Según lo estipulado en la Medida, la información en el SEG debe considerarse como oficial, se debe mantener un registro histórico para que de esa manera el Instituto o cualquier entidad auditora pueda determinar que la información y las disputas siguen el conducto regular velando por el cumplimiento del principio de transparencia.

Cualquier alteración o suplantación a la norma antes mencionada debe ser considerada como delito, según el artículo 430 del Código Penal Federal Mexicano⁶¹. GTV tiene evidencia de cómo el AEPT ha modificado comunicaciones oficiales hechas por el equipo técnico del CS en el SEG. En la denuncia que relacionamos más adelante, se presenta la evidencia donde el equipo técnico de GTV deja un comentario en un NIS y luego este aparece modificado, transcrito con errores de ortografía y con el nombre del funcionario del CS mal escrito. La información fue modificada sin el consentimiento de GTV, de lo cual se realizó Fe de Hechos (25970) y se instauró la denuncia respectiva del caso (2S.21.4-40.123.2018).

Este tipo de situaciones son posibles porque el SEG es una plataforma administrada, gestionada y de propiedad del AEPT. En la actualidad la plataforma no es bidireccional, los CS no tienen acceso a las mismas funcionalidades ni sistemas del AEPT, lo que le entrega absoluta discreción al último de utilizar el sistema a su gusto y parecer.

Bajo el entendimiento que el SEG debería ser la plataforma habilitadora de los servicios mayoristas y un incentivo para la competencia, esos objetivos no podrán cumplirse mientras el AEPT continúe manipulando la información incluida en la plataforma y siga utilizándola como una barrera operativa más para no facilitar los servicios.

⁶¹ CPFM - Artículo 430. Comete el delito de usurpación de identidad al que por sí o por interpósita persona, usando cualquier medio lícito o ilícito, se apodere, apropie, transfiera, utilice o disponga de datos personales sin autorización de su titular o bien suplante la identidad de una persona, con la finalidad de cometer un ilícito o favorecer su comisión. "Se impondrá una pena de uno a seis años de prisión y de cuatrocientos a seiscientos días multa y, en su caso, la reparación del daño que se hubiera causado, a quien cometa el delito de usurpación de identidad." Las penas previstas en el párrafo anterior se aumentarán hasta en una mitad cuando el ilícito sea cometido por un servidor público que aprovechándose de sus funciones tenga acceso a bases de datos o por quien se valga de su profesión para ello".

Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

La plataforma NEON implementada por Telefónica en España permite a los operadores consultar en todo momento el registro histórico de los pedidos. Conforme a esto, en la Descripción de los sistemas para la gestión de la ORLA, se establece lo siguiente:

*“El nuevo sistema centralizará la tramitación del pedido, **facilitando la trazabilidad de las órdenes de solicitud de servicio hasta la puesta en funcionamiento del circuito.** En todo momento existirá trazabilidad del estado en el que se encuentra el Pedido.*

El Operador podrá consultar el histórico de un pedido, con el detalle de los estados por los que ha pasado desde la solicitud hasta el fin de la provisión.

*Todas las acciones realizadas sobre los pedidos, así como sus notificaciones y eventos asociadas deben quedar debidamente registradas en el sistema. **Toda esta información estará disponible mediante las consultas de pedidos, independientemente de que el pedido finalice con el circuito provisionado o no provisionado.***

(...) NEON permitirá comunicaciones bidireccionales entre el Operador y Telefónica. Las comunicaciones en el sentido Operador>Telefónica serán a través del portal web NEON. Las comunicaciones en el sentido Telefónica>Operador se realizarán por correo electrónico, quedando registradas en NEON.

Cada pedido tendrá un flujo de actividades como resultado del diálogo comercial entre el Operador y Telefónica, así como de las actividades necesarias para su tramitación y provisión.”

Conforme a lo anterior, NEON garantiza el registro histórico de todas las acciones realizadas sobre los pedidos, así como las comunicaciones bidireccionales entre los operadores y Telefónica. La existencia de un registro histórico limita la capacidad de realizar operaciones discriminatorias por parte de Telefónica y garantiza la transparencia en la gestión de los pedidos.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

A pesar de que las Medidas relacionadas con las características y funcionalidades del SEG son relativamente claras en los Anexos 2 y 3, el AEPT se ha esforzado para que la plataforma no sea un habilitador de la competencia y se impulse la masificación de los servicios. Para evitar que el AEPT se siga escudando en sus propias interpretaciones de la norma, solicitamos al Instituto incorpore las siguientes modificaciones sobre las Medidas Cuadragésima Segunda y Decimosexta de los Anexos 2 & 3 respectivamente y sus homologas en los demás Anexos:

- como lo mencionamos en la Sección 6.1.6 es **imperativo que el SEG sea una plataforma confiable** para todos los CS. La manipulación de interacciones oficiales debe ser un tema de mayor preocupación para el Instituto, porque el AEPT puede estar modificando la plataforma a su discreción, hasta para presentar mejores niveles de cumplimiento ante el IFT o ejerciendo acciones discriminatorias con el resto de CS. Para subsanar estas problemáticas, **el SEG deberá manejar un log que sea inmodificable y que registre todas las actualizaciones de los NIS con fecha y hora establecidas**
- reiteramos la necesidad de **un auditor externo que vigile y garantice que el SEG es fiable y cumple con sus propósitos**
- asimismo, se debe incluir en las Medidas que, **si se evidencia algún tipo de infracción** al principio de transparencia, como lo es modificar información oficial de un usuario del SEG, **se impondrán sanciones según lo estipulado en la ley vigente**

6.1.6 Las interacciones mediante el SEG requieren de ANS y penalizaciones asociadas

Identificación y referencia del asunto

En el Anexo 2 y Anexo 3 de las Medidas de Preponderancia, Medida Cuadragésima Segunda y Decimosexta respectivamente, se establece lo siguiente:

“CUADRAGÉSIMA SEGUNDA – El Sistema Electrónico de Gestión será el mecanismo de comunicación del Agente Económico Preponderante con los Concesionarios Solicitantes y Autorizados Solicitantes, incluidos el propio Agente Económico Preponderante y las empresas pertenecientes y relacionadas con éste por vía remota, para consultar información actualizada de la red pública de telecomunicaciones del Agente Económico Preponderante y de la Infraestructura Pasiva, realizar la contratación de los servicios mayoristas regulados objeto de las presentes medidas, reportar y dar seguimiento a las fallas e incidencias que se presenten en los servicios contratados, realizar consultas sobre el estado de sus solicitudes de contratación y todas aquellas que sean necesarias para la correcta operación de los servicios.

*El Sistema Electrónico de Gestión deberá estar disponible las veinticuatro horas del día, los trescientos sesenta y cinco días del año, y el Agente Económico Preponderante **deberá garantizar la continuidad del sistema y el respaldo de la información.***

(...)

*La información intercambiada a través del Sistema Electrónico de Gestión **se considerará para todos los efectos como una comunicación oficial** entre los involucrados.*




El Agente Económico Preponderante deberá habilitar un centro telefónico de atención, así como una dirección de correo electrónico que, en caso de falla del Sistema Electrónico de Gestión, permita realizar las operaciones previstas en el sistema y habilitar procedimientos de registro de las operaciones realizadas.

Una vez que sea restablecido el Sistema Electrónico de Gestión, el Agente Económico Preponderante deberá garantizar que se pueda dar continuidad al procedimiento correspondiente a través de dicho sistema.⁶²

Según lo estipulado en la Medida, el SEG debe ser el único medio de comunicación bidireccional entre el AEPT y los CS mientras esté funcionando correctamente. En caso de que el sistema presente fallas, se habilitarán los canales del correo electrónico y número telefónico para atender las solicitudes, pero toda interacción sobre los canales alternativos deberá quedar evidenciada en el SEG cuando este funcional.

Problema y razones para sugerir cambios

En consultas públicas anteriores sobre la efectividad de las Medidas y la implementación de las ORs, GTV ha solicitado insistentemente al Instituto que el AEPT utilice el SEG como único canal de comunicación con los CS. Tras años de insistencia, el AEPT aparentemente está utilizando el SEG y ha omitido la utilización de canales alternativos, pero no está brindando la bidireccionalidad necesaria en las comunicaciones ni prontitud en sus respuestas a los CS.

Esta falta de diligencia e ineficiencia en las comunicaciones a través del SEG, han resultado en una falta de visibilidad e incertidumbre por parte de los CS a la hora de monitorear sus solicitudes de servicios mayoristas. Al no recibir respuestas a través de la plataforma, los CS deben acudir a los medios alternativos de comunicaciones, como el centro telefónico de atención y los correos electrónicos habilitados.

De este círculo vicioso de interacciones fallidas no queda ningún tipo de evidencia con que sustentar ante el IFT las problemáticas en la eficiencia y operatividad del SEG. No hay manera de darle seguimiento a la calidad del servicio que está ofreciendo el AEPT a los CS, adicional a que genera frustración en la utilización de los servicios de las ORs.

Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

En España se implementó la plataforma electrónica NEON (Nuevo Entorno para Operadores Nacionales) para la provisión de los servicios de las ofertas mayoristas de Telefónica. En lo referente a su papel como canal primario de comunicación entre los operadores solicitantes y Telefónica y como se dispone en el documento de Descripción

⁶² Anexo 2 Medidas de Preponderancia medida CUADRAGÉSIMA SEGUNDA | Anexo 3 Medidas de Preponderancia medida DECIMOSEXTA

de los sistemas para la gestión de la ORLA, sección de características y conceptos principales, el NEON:

“(...) Se utilizará como herramienta de Gestión, Atención y Consulta por las Áreas Técnicas y Comerciales de Telefónica.

Se utilizará como un repositorio único de pedidos, sobre el que se apoyarán las unidades que participen en el flujo de contratación.

*(...) NEON incluirá los flujos de contratación y gestión de los pedidos de los servicios de circuitos, que materializan el diálogo comercial entre el Operador y Telefónica. (...) Se entiende por flujo de un pedido al conjunto de actividades y fases por las que transcurre un pedido desde su inicio hasta el fin del mismo. **NEON permitirá al Operador realizar un seguimiento completo del pedido, con un registro de todas las fases y estados.***

(...) El Operador podrá consultar el histórico de un pedido, con el detalle de los estados por los que ha pasado desde la solicitud hasta el fin de la provisión.

Todas las acciones realizadas sobre los pedidos, así como sus notificaciones y eventos asociadas deben quedar debidamente registradas en el sistema. Toda esta información estará disponible mediante las consultas de pedidos, independientemente de que el pedido finalice con el circuito provisionado o no provisionado.

El sistema incluirá información necesaria para contactar telefónicamente con las personas adecuadas para atender y solucionar cualquier duda relativa a las condiciones de prestación del servicio regulado previas a su provisión así como problemas y dudas durante la provisión de los circuitos. Dichos contactos se utilizarán también para resolver cualquier duda o problema cuando el flujo propio del sistema no alcance a solucionar o transmitir la información necesaria o la incidencia.

Todos los datos y actuaciones realizadas para provisionar los circuitos deben quedar registrados en el sistema. Es decir, a pesar del uso de los respectivos contactos, las acciones que afecten a la provisión del pedido deberán realizarse siempre mediante el sistema para que queden correctamente reflejadas en el mismo.”

Conforme a lo anterior, el NEON contiene un registro completo de todas las solicitudes de servicios que realizan los operadores solicitantes. Más específicamente, el operador tiene la posibilidad de consultar el registro de todas las fases y estados por las cuales ha pasado una solicitud. Si en algún caso el propio sistema no alcanza a solucionar o transmitir la información necesaria, el operador solicitante tiene la posibilidad de contactar telefónicamente a los agentes correspondientes para solucionar la información.

No obstante, todos los datos y actuaciones realizadas a través del canal telefónico como alternativa al NEON deben quedar registrados en el sistema. De esta forma, el NEON garantiza la provisión completa de información, incluyendo todos los datos relevantes en la provisión del servicio mayorista, así como también provee canales de comunicación alternativos en caso de ser necesario.

Sugerencias de actualizaciones a la Medida

A pesar de que las Medidas relacionadas con las características y funcionalidades del SEG son relativamente claras en los Anexos 2 y 3, el AEPT se ha esforzado para que la plataforma no sea un habilitador de la competencia y se impulse la masificación de los servicios. Para evitar que el AEPT se siga escudando en sus propias interpretaciones de la norma, solicitamos al Instituto que incorpore las siguientes modificaciones sobre las Medidas Cuadragésima Segunda y Decimosexta de los Anexos 2 y 3 respectivamente y sus homologas en los demás Anexos:

- se deben **incluir SLAs⁶³ en las Medidas en lo que respecta a las interacciones del AEPT a las solicitudes de los CS a través del SEG**. La inclusión de estos plazos brindará mayor certeza y visibilidad a los CS y lo que a su vez mejorará la calidad del servicio que ofrecen a sus usuarios finales
- se debe incluir en las Medidas **que todas las interacciones que se realicen a través del SEG entre el AEPT, sus filiales minoristas y demás CS tengan un log⁶⁴ útil e inmodificable** el cual registre la hora y fecha de todas las actualizaciones de un NIS. La inclusión de dicha funcionalidad permitirá tener un registro oficial del estado de los procedimientos e identificar el periodo de inicio hasta la entrega del servicio.
- **todas las solicitudes de servicios mayoristas realizadas por las subsidiarias del AEPT deben quedar registradas en el SEG como las del resto de CS**, esto con el fin de que el Instituto tenga las herramientas necesarias para determinar que no se está dando trato discriminatorio al resto de operadores
- se solicita **establecer un SLA mensual de la disponibilidad y funcionamiento del SEG**. Ese indicador obliga al Instituto a tener que monitorear el SEG y desincentivaría que el AEPT canalice sus interacciones con los CS por otros medios alternativos
- por último, se hace imperativo la necesidad de **designar un auditor externo del SEG, el cual se encargue de monitorear constantemente la operación de la plataforma y garantizar que se estén cumpliendo los plazos y obligaciones que**

⁶³ SLAs: servicelevelagreements o acuerdos de nivel de servicio (ANS)

⁶⁴ Se usa el término log, historial de log o registro a la grabación secuencial en un archivo o en una base de datos de todos los acontecimientos (eventos o acciones) que afectan a un proceso particular (aplicación, actividad de una red informática, etc.). De esta forma constituye una evidencia del comportamiento del sistema. Generalmente los acontecimientos vienen anotados con: (i) el momento exacto o data (fecha, hora, minuto, segundo) en el que ocurrió lo que permite analizar paso a paso la actividad; (ii) una o más categorizaciones del acontecimiento registrado. Es frecuente usar categorías distintas para distinguir la importancia del acontecimiento estableciendo distintos niveles de registro

Le

P

se le han impuestos al AEPT. El auditor garantizaría el principio de transparencia, no discriminación y monitorearía imparcialmente el sistema con el fin de forzar el cumplimiento de las Medidas por parte del AEPT

6.1.7 Ausencia de notificaciones por parte del SEG con respecto a actualizaciones de los NIS

Identificación y referencia del asunto

En el Anexo 3 de las Medidas de Preponderancia, Medida Decimosexta, se establece lo siguiente:

*“El Agente Económico Preponderante deberá tener implementado un Sistema Electrónico de Gestión al que podrán acceder en todo momento el Instituto, los Concesionarios Solicitantes y Autorizados Solicitantes, incluidos el propio Agente Económico Preponderante y las empresas pertenecientes y relacionadas con éste, por vía remota, para consultar información actualizada de la red pública de telecomunicaciones del Agente Económico Preponderante y de la Infraestructura Pasiva, realizar la contratación de los servicios mayoristas regulados objeto de las presentes medidas, **reportar y dar seguimiento a las fallas e incidencias que se presenten en los servicios contratados, realizar consultas sobre el estado de sus solicitudes de contratación y todas aquellas que sean necesarias para la correcta operación de los servicios.**”⁶⁵*

En el Anexo 2 de las Medidas de Preponderancia, Medida Vigésima, se establece lo siguiente:

*“El Agente Económico Preponderante **deberá comunicar al Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante la reparación de la falla de manera inmediata a través del Sistema Electrónico de Gestión que se refiere en la medida Cuadragésima Segunda**”⁶⁶*

Según lo anterior, el AEPT está obligado a reportar y dar seguimiento a incidencias que ocurran en los servicios contratados por parte del CS. Esto busca que los CS tengan conocimiento y visibilidad de su procedimiento y, en caso de alguna actualización o modificación del servicio, actúe en la mayor brevedad con la última finalidad de mejorar el servicio al usuario final.

Problema y razones para sugerir cambios

En el pasado, hubo un tiempo en el que el SEG enviaba notificaciones por medio de correo electrónico sobre las actualizaciones de los NIS que el CS había registrado en la

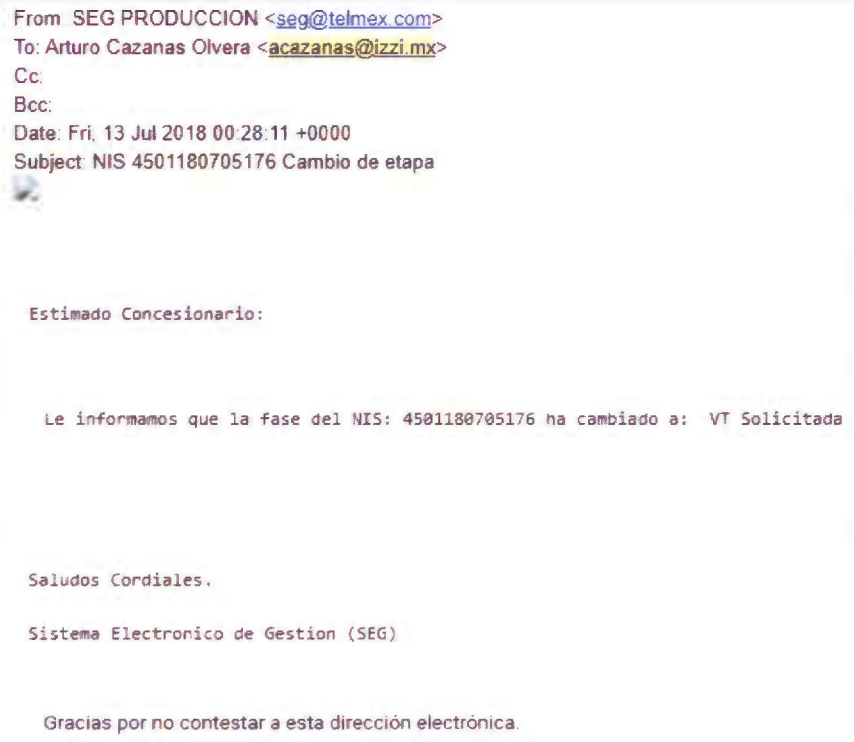
⁶⁵ Anexo 3 Medidas de Preponderancia medida DECIMOSEXTA

⁶⁶ Anexo 2 Medidas de Preponderancia medida VIGÉSIMA



plataforma. Actualmente estas notificaciones no son enviadas y el funcionario del CS debe estar revisando constantemente NIS por NIS para identificar cualquier novedad con respecto al estado de las solicitudes.

No es posible tener la certeza que las operaciones minoristas y subsidiarias del AEPT reciben este tipo de notificaciones con las actualizaciones de los NIS, pero si es claro para el resto de CS que el SEG cuenta con las herramientas necesarias para enviar este tipo de notificaciones. En la Figura 6.4 relacionamos dos evidencias como sustento de lo anteriormente mencionado:



Ca

l

From: SEG PRODUCCION <seg@telmex.com>
To: Arturo Cazan Olvera <acazanas@izzi.mx>
Cc:
Bcc:
Date: Fri, 13 Jul 2018 00:28:11 +0000
Subject: NIS 4501180705176 Cambio de etapa

Estimado Concesionario:

Le informamos que la fase del NIS: 4501180705176 ha cambiado a: VT Solicitada

Saludos Cordiales.

Sistema Electronico de Gestion (SEG)

Gracias por no contestar a esta dirección electrónica.

Figura 6.4: Evidencia de la capacidad del SEG para notificar a los CS sobre actualizaciones en los NIS [Fuente: GTV, 2018]

En caso de que las operaciones internas del AEPT reciban este tipo de notificaciones, los equipos técnicos podrán responder de una manera más eficiente a las necesidades de sus clientes, pero a su vez el AEPT estaría violando el principio de equivalencia de insumos con el resto de los CS. El Instituto debe considerar la innecesaria carga operativa que implica para los CS tener que revisar constantemente NIS por NIS para evaluar su estado actual.

Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

De acuerdo con las mejores prácticas internacionales relacionadas con el funcionamiento de los sistemas de soporte a las operaciones o negocios (OSS/BSS) se evidencia que, con el fin de garantizar el principio de no discriminación, diversas plataformas implementadas incluyen como un principio fundamental la necesidad de notificar a los usuarios cualquier novedad en el estado de un servicio.

En 2004, la Ofcom⁶⁷ declaró que todos los proveedores de telecomunicaciones debían tener equivalencia de insumos para los productos y servicios ofrecidos por el agente dominante en telecomunicaciones, constituido por BP. Como respuesta a lo anterior,

⁶⁷ Office of Communications: Autoridad de regulación y competencia para radiodifusión, telecomunicaciones e industrias postales de Reino Unido.

Openreach⁶⁸ implementó en 2006 la plataforma de gestión de equivalencia EMP⁶⁹, que permite a todos los agentes del mercado competir en condiciones equivalentes. Entre los principios de diseño de la plataforma se encuentra que debe ser un sistema robusto y escalable centrado en el cliente, para lo cual se dispone lo siguiente:

“La EMP debe garantizar actualizaciones proactivas del progreso de pedidos y aseguramiento de fallas. Las actualizaciones se realizarán vía notificaciones KCI⁷⁰ que permiten mantener al usuario informado.”⁷¹”

Más precisamente, en lo referente a las notificaciones para informar al usuario, el documento *Equivalence Management Platform* de BT establece lo siguiente:

“Once orders have been validated and accepted, they progress through the provision process which include such steps as; engineering activities, sanity checking and service activation, and then Billing.

Throughout the lifecycle of the order EMP will send ‘Keep Customer Informed (KCI) notifications to keep you informed of progress, so that you can in turn manage your customers.

The main KCI messages in L2C Order journey with their receiving sequence to you are:

- *KCI 1. OrderAcknowledged*
- *KCI 2. OrderCommitted*
- *KCI 3. Order Complete*

The KCI messages include a response code indicating a reason for the message, for example:

- *Confirmation of a milestone in a transaction journey such as Acknowledged, Matched, Committed, Completed.*
- *Progress update, such as OrderStatusUpdate or TroubleReportStatusUpdate message.*
- *Notification about delay, which has occurred or is a part of the Order or Trouble Report to be completed.*
- *Notification in case the process needs some information or action to be taken, such as booking a new appointment.*
- *Notification about rejection, which may be due to a problem with input or some incompatible data.”*

⁶⁸ División funcional de BT – agente con PSM

⁶⁹ Equivalence Management Platform

⁷⁰ Keepingcustomersinformed (mensajes): tipo de mensaje que actualiza a los usuarios sobre el estado de los pedidos aceptados por Openreach y los informes de problemas que envía Openreach.

⁷¹ Fuente: Equivalence Management Platform. British Telecommunications PLC 2011

Conforme a lo anterior, la plataforma EMP envía mensajes a los usuarios a lo largo del ciclo de vida de las solicitudes de servicio con el objetivo de mantenerlos informados.

De forma similar, la plataforma NEON de Telefónica en España, presentada en la evidencia internacional de la Sección 6.1.6, facilita el seguimiento de cada uno de los pedidos generados mediante el envío de notificaciones a los usuarios. Entre los principios básicos de la plataforma estipulados en la Descripción de los sistemas para la gestión de la ORLA⁷² se dispone lo siguiente:

"Principios básicos del sistema

(...) En este sentido, se define una arquitectura basada en canal de portal web, reforzado para algunas funcionalidades con mensajería de correo electrónico. Este tipo de arquitectura, por comparación con la basada en WS, evita desarrollos no amortizables, a la vez que proporciona unas capacidades adecuadas de gestión y registro para auditoría."

Gestión de la provisión en NEON

Avisos de los eventos asociados al Pedido.

NEON establecerá el envío de mensajes, avisos o notificaciones por correo electrónico cuando se produzca algún evento del tipo:

- *Modificación del estado del pedido o avance del mismo en el flujo definido en el servicio.*
- *Establecimiento de los RFS (ReadyForService) asociados al lanzamiento de un Pedido.*
- *Re-planificaciones de RFS.*
- *Incidencia en la tramitación o provisión (...)*

Las notificaciones avisarán de todo cambio significativo en el estado de un pedido, así como cualquier evento que sea necesario conocer por parte del operador. También cualquier parada de reloj que se produzca durante la provisión del pedido. Dichas notificaciones contendrán siempre toda la información detallada y suficiente para que el operador pueda analizarla y tomar, en su caso, las decisiones que sean necesarias."

Las referencias internacionales presentadas constituyen una clara evidencia de la importancia de las notificaciones a la hora de garantizar equivalencia de insumos entre el agente con PSM y los operadores solicitantes.

⁷² Descripción de los sistemas para la gestión de la ORLA, Telefónica de España, febrero 2017.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Solicitamos al Instituto que incorpore las siguientes modificaciones sobre las Medidas Cuadragésima Segunda y Decimosexta de los Anexos 2 & 3 respectivamente y sus homologas en los demás Anexos:

- se debe aclarar en las Medidas que, **todas las actualizaciones de los NIS en el SEG generen notificaciones automáticas por medio de correo electrónico a los CS**. Lo anterior, con el fin de mantener tanto al CS como al AEPT informados sobre cualquier actualización, modificación y/o requerimiento que se dé en el sistema. Es importante aclarar que, lo que se busca con la modificación de las Medidas es respetar los principios de no discriminación, transparencia y equivalencia de insumos entre CS y entre los CS y las filiales del AEPT. Las notificaciones deben ser creadas por el sistema automáticamente con el fin de que no exista posibilidad alguna de crear un canal de comunicación alternativo al SEG.

6.2 Las Medidas requieren de SLAs para que el AEPT las cumpla

Identificación y referencia del asunto

En el Anexo 3 de las Medidas de Preponderancia en Desagregación, Medidas Quinta y Sexta, se establece lo siguiente:

“QUINTA – El Agente Económico Preponderante deberá presentar para aprobación del Instituto, a más tardar el 30 de junio del año que corresponda, una propuesta de Oferta de Referencia de los Servicios de Desagregación, según lo establecido en el Artículo 269, fracción III, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. (...)

Dicha oferta deberá contener cuando menos lo siguiente:

- a) Servicios establecidos de manera específica y condiciones aplicables a los mismos;*
- a) Características de los servicios incluidos, así como de los servicios auxiliares en caso de ser necesarios;*
- b) Procedimientos para la solicitud de servicios, entrega de los servicios, conciliación y facturación, reparación de fallas, mantenimiento y gestión de incidencias, recuperación de espacio vacante y ocupado, redistribución de elementos y demás necesarios para la eficiente prestación del servicio;*

c) **Plazos para ejecución de cada una de las etapas de los procedimientos referidos en el inciso anterior;**

d) **Parámetros e indicadores de calidad de servicio;**

e) **Acuerdos de Nivel de Servicio y las penas aplicables y proporcionales asociadas a su incumplimiento;**

(...)"

*"SEXTA – El Agente Económico Preponderante deberá suscribir un Convenio de Desagregación previamente a la prestación de los servicios, dentro de los quince días siguientes a los que les sea presentada la solicitud. **Dicho convenio deberá reflejar lo establecido en las presentes medidas y en la Oferta de Referencia, así como, incluir las compensaciones existentes por incumplimientos y todas aquellas condiciones que otorguen certeza en la prestación de los servicios contratados. Un ejemplar del mismo deberá remitirse al Instituto. El modelo de Convenio de Desagregación deberá ser presentado como parte de la Oferta de Referencia por lo que quedará sujeto al tratamiento previsto en la medida Quinta.**"*

Por otra parte, en el Anexo 2 de las Medidas de Preponderancia en servicios de telecomunicaciones fijas, Medida Decimoctava, se estipula lo siguiente:

*"DECIMOCTAVA – El Agente Económico Preponderante **deberá establecer en la Oferta de Referencia las penalizaciones por exceder los plazos de entrega establecidos en la Oferta de Referencia, por incumplimiento de la fecha de entrega vinculante señalada en la medida Decimoséptima y por no cumplir con los parámetros de calidad establecidos en la medida Decimonovena, así como la mecánica para llevar a cabo la conciliación de los servicios que se encuentren en incumplimiento.***

Los montos de las penalizaciones deberán ser suficientes para resarcir al Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante los daños derivados del incumplimiento, y deberán formar parte del Convenio para la prestación del Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados a que se refiere la medida Cuadragésima Primera.

Según lo estipulado en las Medidas, el AEPT tiene la obligación de establecer en las Ofertas de Referencia los plazos necesarios para la prestación eficiente de servicios, tales como los plazos para la solicitud y entrega de servicios, conciliación y facturación, reparación de fallas, mantenimiento y gestión de incidencias, recuperación de espacio vacante y ocupado y redistribución de elementos.

Ce

d

Problema y razones para sugerir cambios

GTV ha identificado que una de las mayores problemáticas a la hora de contratar servicios mayoristas es la falta de diligencia y compromiso por parte del AEPT en la entrega de los servicios. Como actualmente está definido en las Medidas, las ORs deben ser el instrumento donde el AEPT defina los SLAs para todos los procedimientos de solicitud de servicios, entrega de los servicios, conciliación y facturación, reparación de fallas, mantenimiento, gestión de incidencias, recuperación de espacio vacante y ocupado, redistribución de elementos y demás necesarios para la eficiente prestación del servicio. Esta definición en las ORs es la aproximación regulatoria correcta, pero es a su vez el área gris donde el AEPT se ha refugiado para fundamentar sus constantes incumplimientos y no tener que resarcir los daños y perjuicios a los CS.

Si bien las Medidas estipulan que las Ofertas de Referencia deben incorporar los plazos para la ejecución de la provisión de los servicios, ante la ausencia de plazos y sanciones expresamente establecidos en las Medidas, el AEPT no tiene incentivos para prestar un buen servicio a los CS. GTV ha tenido múltiples discusiones con el AEPT donde este argumenta que, al no estar definido en las Medidas⁷³, no tiene obligación de cumplir con lo solicitado por los CS.

La única OR donde se tienen estipulados los SLAs en las Medidas es para los servicios mayoristas de enlaces dedicados locales, entre localidades y de larga distancia internacional (ORE). En el Anexo 2, en las Medidas Decimoquinta, Decimosexta, Decimoséptima, Decimooctava, Decimonovena y Vigésima se establecen claramente los SLAs asociados a la provisión de los servicios mayoristas de enlaces dedicados:

- proyecciones de demanda
- plazos de entrega de servicios por tecnología y velocidades de transmisión
- SLAs para la entrega de servicios cuando se tiene previamente contratado algún servicio en un punto de interconexión o se requieran los enlaces de manera anticipada
- condiciones para la medición del cumplimiento de los plazos de entrega
- notificación de la fecha de entrega vinculante
- penalizaciones, con la aclaración que deberán ser lo suficientes grandes para resarcir a los CS por los daños derivados del incumplimiento
- parámetros de calidad (disponibilidades con redundancia y sin redundancia)
- comportamiento técnico de la provisión de los servicios
- SLAs para servicios de vigilancia, mantenimiento y reparación de fallas según la prioridad de la incidencia

⁷³

Por ejemplo, los CS están obligados a subir al SEG todos los planes de trabajo detallados, con hitos, personal autorizado, evidencias, permisos, etc. Al solicitarle el mismo requerimiento al AEPT, este se escuda en que al no estar estipulado en las Medidas, no están obligados a hacerlo

Cuando el AEPT tiene plazos estipulados y riesgo de ser penalizado por el incumplimiento a las Medidas⁷⁴, cumple a cabalidad con sus obligaciones.

En lo que respecta a la provisión del resto de servicios mayoristas (SAIB, reventa, coubicación a través de la OREDA, ORCI fija, OMV), los SLAs son definidos únicamente en las ORs, lo que abre la posibilidad al AEPT para refugiarse en la falta de especificidad de las obligaciones y encontrar la forma de no cumplir con los plazos estipulados. Esta problemática ha incidido en que los CS opten por no utilizar los servicios mayoristas por la dificultad en la gestión con el AEPT y porque en muchas ocasiones resulta más fácil desplegar infraestructura propia en vez de entrar en disputas y desacuerdos con el AEPT que pueden durar hasta 6 meses en solucionarse.

La no utilización de la ORs por parte de los CS es una situación de preocupación mayor para el mercado porque estas son la herramienta estructural para incentivar la competencia y evitar duplicidad en el despliegue de infraestructura TIC.

Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

Según la guía de mejores prácticas del ‘Body of European Regulators for Electronic Communications’ (“BEREC”)⁷⁵, se identifica una problemática y la respectiva solución relacionada con la falta de diligencia y compromiso por parte del AEPT para cumplir con la entrega de servicios mayoristas. En ella se detalla lo siguiente:

Objective	Competition issue	Best practice remedies
Reasonable quality of access products – operational aspects	<p>SMP operators may have an incentive to discriminate in favour of their own downstream operations in relation to the quality of wholesale access products.</p> <p>As a result, access products may not be of reasonable quality and service levels may not be comparable with those provided by the SMP operators to their own downstream businesses.</p>	<p>BP32 NRAs should require SMP operators to provide a reasonable defined level of service.</p> <ul style="list-style-type: none"> • BP32a - Service Level Agreements (SLAs) should cover specific service areas. Service areas where SLAs are most likely to be necessary are ordering, delivery, service (availability) and maintenance (repair). • BP32b - SLAs should be made available to wholesale operators. To ensure maximum transparency and comparability of the terms provided by SMP operators to alternative operators and their downstream arm, all SLAs could be made available to all relevant wholesale customers (including those outside from a specific Member State). For example, SMP operators could make them available on demand or automatically publish these on their web site (as

⁷⁴ Multa por el equivalente de 6.01% hasta 10% de los ingresos de la persona infractora

⁷⁵ BEREC - 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 (2012)

Ce

d

Objective	Competition issue	Best practice remedies
		part of their RO). <ul style="list-style-type: none"> • BP32c - NRAs should take oversight for the process of setting SLAs. NRAs should determine the level of their involvement in this process by taking into account specific market circumstances and particular concerns for discriminatory behaviour.

Figura 6.5: Evidencia internacional para el establecimiento de SLAs [Fuente: BEREC BoR 1127, 2012]

En la Figura 6.5, se presentan las recomendaciones de BEREC con respecto al establecimiento de SLAs en cada uno de los procesos relacionados con la provisión de los servicios. BEREC resalta que para asegurar transparencia y que los acuerdos de nivel de servicio sean comparables entre operadores alternativos y las operaciones minoristas del PSM, estos KPIs deben hacerse públicos a todos los posibles CS. Adicionalmente, BEREC sugiere que si el regulador tiene preocupaciones con respecto a tratos discriminatorios por parte del AEPT, puede involucrarse en la definición de dichos parámetros.

Conforme a lo anterior, al tener claramente definidos los SLAs en las medidas, el AEPT no podrá evadir sus obligaciones debido a la constante exposición de una sanción por incumplimiento de plazos en su accionar.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Como bien lo definen las directrices de BEREC, si el Instituto tiene indicios de tratos discriminatorios por parte del AEPT, este debería involucrarse en el proceso de definición de los SLAs y adicionalmente debería asegurarse que los parámetros de calidad con que el AEPT está entregando servicios a sus operaciones minoristas estén disponibles para que el resto de CS puedan compararlos y así garantizar la equivalencia de insumos.

Según las mejores prácticas, es necesario que se incluyan en los Anexos de las Medidas de preponderancia, todo lo correspondiente a los SLAs para la entrega de los servicios, SLAs en los procesos e interacciones necesarios para su eficiente provisión y definir un procedimiento de sanciones si no son cumplidos por el AEPT.

Con base en lo anterior, tomamos como referencia los SLAs incluidos actualmente en la OR para la compartición de infraestructura pasiva fija, los cuales deben incluirse en las Medidas para garantizar su cumplimiento por parte del AEPT:

Etapa 2. Programación y realización de Visita Técnica		
Actividad	Tiempo máximo	Cumplimiento
Ejecución de la Visita Técnica	20 DH (A partir del ingreso de la solicitud del CS)	90 %
TELMEX notifica la propuesta de programación de Visita Técnica.	3 DH (Contados a partir del asignación del NIS)	90 %
El CS acepta la propuesta de programación de Visitas Técnica.	N.A.	N.A.
El CS solicita modificación de la propuesta de programación de Visita Técnica.	48 hrs hábiles (Previas a la fecha señalada para la ejecución de la Visita Técnica propuesta por TELMEX)	N.A.
TELMEX digitaliza y registra el "Reporte de Visita Técnica".	5 DH ¹ (Contados a partir de la realización de la Visita Técnica)	90 %
TELMEX envía propuesta de Ruta Alternativa.	2DH (Contados a partir de que el CS no acepta propuesta de Trabajos Especiales.)	90%
TELMEX hará disponible la provisión de Canales Ópticos de Alta Capacidad.	5 DH (Contados a partir de que el CS no acepte ruta alternativa)	90 %

Figura 6.6: Parámetros e indicadores de los niveles de calidad y penas convencionales – ETAPA 2: Programación y realización de visita técnica [Fuente: Telmex ORCI fija, 2019]

Actividad	Tiempo máximo	Cumplimiento
Ejecución de Visita Técnica	10DH	98%
Programación de Visita Técnica	3DH	98%
CS Acepta propuesta	N/A	N/A
CS Modifica la propuesta	48 horas	N/A
Telmex digitaliza y registra "Reporte de Visita Técnica"	5 DH	98%
Telmex envía propuesta de Ruta Alternativa		98%
Telmex hará disponible la provisión de canales ópticos	5DH	98%

Figura 6.7: Solicitudes de mejora a los parámetros e indicadores de los niveles de calidad y penas convencionales – ETAPA 2 ORCI fija [Fuente: GTV, 2019]

En lo que respecta al "Reporte de Visita Técnica", este deberá contener el 100% de la información técnica necesaria para realizar el Anteproyecto. La respuesta debe considerar todas las observaciones levantadas en la Visita técnica, la cantidad de cables y el diámetro de éstos. El reporte deberá contener:

Ce

9

- pozos existentes y disponibles a compartición
- ductos existentes y disponibles a compartición
- pozos que requieren adecuación de infraestructura
- ductos que requieren adecuación de infraestructura
- pozos que requieren recuperación de espacio
- ductos que requieren recuperación de espacio
- cotización de los trabajos especiales de adecuación de infraestructura y recuperación de espacio:
 - considerando desglose de la integración de las cotizaciones
 - homologar precios de actividades estándar, por las variaciones en precios para las mismas actividades
- isométricos TOTALES de la trayectoria visitada, indicando los perfiles disponibles para atracar
- planos en formatos compatibles con CAD y en PDF indicando la infraestructura asignada al CS
- minutas firmadas por ambas partes con los resultados de los recorridos

En lo que respecta al proceso “Telmex envía propuesta de Ruta Alternativa” se debería considerar en la misma subetapa del “Reporte de Visita Técnica”, sin necesidad de una solicitud por parte del CS.

En la Sección 7.2.4, profundizaremos en el procedimiento de “Telmex hará disponible la provisión de canales ópticos”, pero inicialmente se debe considerar la opción de fibra óptica ya que la provisión de canales ópticos no representa un verdadero sustituto a los servicios mayoristas provistos por la ORCI.

Anexo 4 Parámetros e Indicadores de los Niveles de Calidad y Penas Convencionales

Etapa 3: Elaboración de Anteproyecto y Programa de Trabajo		
Actividad	Tiempo máximo	Cumplimiento
El CS elabora el Anteproyecto	20 (DH) (A partir de la entrega del resultado de la Visita Técnica)	N.A.

Figura 6.8: Parámetros e indicadores de los niveles de calidad y penas convencionales – ETAPA 3: Elaboración de Anteproyecto y Programa de Trabajo [Fuente: Telmex ORCI fija, 2019]

Actividad	Tiempo máximo	Cumplimiento
El CS elabora el Anteproyecto	5DH	98%

Figura 6.9: Solicitudes de mejora a los parámetros e indicadores de los niveles de calidad y penas convencionales – ETAPA 3 ORCI fija [Fuente: GTV, 2019]

Ce

9

En lo referente al proceso de elaboración del Anteproyecto por parte del CS, con el fin de ahorrar tiempo en los siguientes pasos, se sugiere que el CS deba entregar:

- a. Anteproyecto
- b. Plan de trabajo general expresado en días, semanas y/o meses sin fechas específicas, para que apliquen 10 DH después de tener la aprobación del análisis de factibilidad. El plan de trabajo es propio de las actividades del CS, por lo que Telmex no podrá alterar ningún plazo estipulado.

Etapa 4. Análisis de Factibilidad		
Actividad	Tiempo máximo	Cumplimiento
TELMEX notifica al CS el resultado del Análisis de Factibilidad.	5 DH (A partir de que el CS entregue el Anteproyecto)	90%
El CS podrá corregir la información y reenviar el Anteproyecto.	5DH (A partir del resultado de Análisis de Factibilidad)	N.A.
TELMEX revalida la corrección para la aprobación del Anteproyecto.	3 DH (A partir de que el CS reenvía el Anteproyecto)	90%

Figura 6.10: Parámetros e indicadores de los niveles de calidad y penas convencionales – ETAPA 4: Análisis de Factibilidad [Fuente: Telmex ORCI fija, 2019]

Actividad	Tiempo máximo	Cumplimiento
TELMEX notifica al CS el resultado del Análisis de Factibilidad.	5DH	98%
El CS podrá corregir la información y reenviar el Anteproyecto.	5DH	N.A.
TELMEX revalida la corrección para la aprobación del Anteproyecto	3DH	98%

Figura 6.11: Solicitudes de mejora a los parámetros e indicadores de los niveles de calidad y penas convencionales – ETAPA 4 ORCI fija [Fuente: GTV, 2019]

Para el proceso "Telmex notifica al CS el resultado de Análisis de Factibilidad" se sugiere que, una vez que se tenga como respuesta que el Anteproyecto es viable, se deberá considerar lo siguiente:

- a. El plan de trabajo enviado por el CS aplica 10 DH a partir de dar la factibilidad, sin necesidad de un aviso formal por Telmex.
- b. Los formatos Control de Accesos, Permiso para trabajos peligrosos, Lista de Verificación para la autorización del permiso de trabajo, Carta responsiva y todo formato referente a la seguridad patrimonial deberá ser entregado con su aprobación de Telmex en el lapso de los 10 DH que entra en vigor el plan de trabajo liberado por el CS.
- c. Las adecuaciones de infraestructura y/o recuperación de espacio, deberán ser ejecutadas por Telmex con un avance de 2 días como máximo por Km. Y deberá liberar al CS de manera parcial trayectorias superiores a los 10 Km entrados de 5 km. Con el fin que el

Ce

q

CS tengaavanceen la instalación de infraestructuraaunciando hay ejecución de trabajos por parte de Telmex

En lo que respecta al proceso "TELMEX revalida la corrección para la aprobación del Anteproyecto" no se considera ningún cambio en el plazo, pero se solicita que el AEP no pueda dar observaciones nuevas que no se hayan indicado en el paso "proceso de elaboración del Anteproyecto por parte del CS". De esta forma, las interacciones de observaciones al anteproyecto podrán ser una sola vez.

Etapa 5: Instalación de Infraestructura		
Actividad	Tiempo máximo	Cumplimiento
El CS inicia la Instalación de Infraestructura.	De acuerdo al Anteproyecto.	N.A.
El CS envía las fechas de inicio y conclusión de los trabajos de Instalación de Infraestructura.	10 DH (a partir de la notificación del Análisis de Factibilidad)	N.A.
TELMEX acordará fechas de	10 DH	90%
Instalación de Infraestructura.	(A partir de la recepción de fechas para la Instalación de Infraestructura)	
TELMEX acepta o rechaza el inicio de los trabajos de Instalación de Infraestructura del CS.	3 DH (a partir de la recepción de la propuesta de inicio de los trabajos de Instalación de Infraestructura)	90%

Figura 6.12: Parámetros e indicadores de los niveles de calidad y penas convencionales – ETAPA 5: Instalación de infraestructura [Fuente: Telmex ORCI fija, 2019]

Actividad	Tiempo máximo	Cumplimiento
El CS inicia la instalación de infraestructura.	10DH (A partir de tener la factibilidad del anteproyecto)	N.A.
El CS envía las fechas de inicio y conclusión de los trabajos de instalación de infraestructura.	10DH-	N.A.
TELMEX acordará fechas de instalación de infraestructura	-	98%
TELMEX acepta o rechaza el inicio de los trabajos de instalación de infraestructura del CS.		98%

Figura 6.13: Solicitudes de mejora a los parámetros e indicadores de los niveles de calidad y penas convencionales – ETAPA 5 ORCI fija [Fuente: GTV, 2019]

Ce

l

El proceso "TELMEX acordará fechas de instalación de infraestructura" deja de aplicar puesto que se solicita al IFT que, una vez que el CS tenga la factibilidad del anteproyecto, comience la instalación 10 DH después, basada en el plan de trabajo enviado en la fase de Anteproyecto.

El proceso "TELMEX acepta o rechaza el inicio de los trabajos de instalación de infraestructura del CS" no debería aplicar dado que en este punto el AEPT ha consumido mucho tiempo para enviar formatos autorizados. Se espera que, después la aprobación el AEPT sea ágil en la ejecución de los procesos.

Etapa 6. Verificación de instalación de infraestructura		
Actividad	Tiempo máximo	Cumplimiento
TELMEX realiza la Verificación de Instalación de Infraestructura.	10 DH (A partir de que el CS notifica que ha concluido los trabajos de Instalación de Infraestructura)	90 %
TELMEX propone fecha y hora para realizar la Verificación de Instalación.	5 DH (A partir de que el CS notifica que ha concluido los trabajos de Instalación de Infraestructura)	90%

Figura 6.14: Parámetros e indicadores de los niveles de calidad y penas convencionales – ETAPA 6: Verificación de instalación de infraestructura [Fuente: Telmex ORCI fija, 2019]

Actividad	Tiempo maximo	Cumplimiento
TELMEX realiza la verificación de instalación de infraestructura	10DH	98%
TELMEX propone fecha y hora para realizar la verificación de instalación	5DH	98%

Figura 6.15: Solicitudes de mejora a los parámetros e indicadores de los niveles de calidad y penas convencionales – ETAPA 6 ORCI fija [Fuente: GTV, 2019]

En lo referente al proceso "Telmex propone fecha y hora para realizar la verificación" se sugiere que la verificación no exceda los 10 días. Encaso de que Telmex tenga observaciones sobre la instalación, deberá considerar la actualización a nivel de Anteproyecto (que quede solo a nivel documental), dado que una desviación en obra civil puede ser inviable en el momento de ejecución por delimitaciones vecinales, permisos, infraestructura de otros prestadores de servicio, etc.

6.3 El AEPT debe evidenciar en el SEG pruebas fehacientes para sustentar sus retrasos

Identificación y referencia del asunto

En el Anexo 2 de las Medidas de Preponderancia Fijas, Medida Decimosexta, se establece lo siguiente:

"DECIMOSEXTA – (...)

Cc

d

El plazo de entrega de Enlaces Dedicados se computará desde el día que el Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante hace del conocimiento del Agente Económico Preponderante, la solicitud de enlaces a través del Sistema Electrónico de Gestión, hasta el día en que el (los) Enlace(s) Dedicado(s) está(n) disponible(s) para su uso, entendiéndose que se han activado las funcionalidades necesarias para que se pueda cursar Tráfico; para ello se deberá haber notificado tal situación al Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante y éste deberá validar la disponibilidad respectiva.

(...)

Para la medición del cumplimiento de los plazos de entrega no se considerarán los retrasos atribuibles al Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante, los retrasos debidos a que existen permisos pendientes de ser otorgados por parte de la autoridad competente, ni aquellos que deriven de caso fortuito o causa de fuerza mayor. En su caso, el Agente Económico Preponderante deberá ofrecer pruebas fehacientes al Concesionario Solicitante, Autorizado Solicitante o al Instituto, que justifiquen las causas del retraso de que se trate.”

En el Anexo 2 y Anexo 3 de las Medidas de Preponderancia, Medidas Cuadragésima Segunda y Decimosexta respectivamente, se establece lo siguiente:

“DECIMOSEXTA – (...) realizar la contratación de los servicios mayoristas regulados objeto de las presentes medidas, reportar y dar seguimiento a las fallas e incidencias que se presenten en los servicios contratados, realizar consultas sobre el estado de sus solicitudes de contratación y todas aquellas que sean necesarias para la correcta operación de los servicios.

Según lo estipulado en las Medidas, el SEG debe permitir la solicitud, modificación y cancelación de servicios, al igual que integrar una interfaz para la gestión de fallas y donde se pueda registrar toda la información necesaria para la transparente y correcta implementación de los servicios mayoristas. Adicional a lo anterior, en el Anexo 2, queda claramente estipulado que el AEPT deberá entregar a los CS pruebas fehacientes que justifiquen las causas de los retrasos en sus entregas.

Problema y razones para sugerir cambios

GTV ha identificado en múltiples ocasiones en que el AEPT usa como pretexto situaciones ajenas a su operación para sustentar los retrasos en la provisión de los servicios a los CS. Como ejemplo de lo anterior, en lo que respecta a los servicios de compartición de infraestructura pasiva fija, el principal argumento utilizado por el AEPT para justificar el incumplimiento de los plazos de entrega es el trámite de los permisos locales/municipales.

Debido a que estos trámites toman tiempos indeterminados y no caen bajo su responsabilidad, el AEPT continuamente se refugia en los argumentos anteriores para retrasar la entrega. GTV ha solicitado reiteradamente que estos casos queden registrados en el SEG para futuras auditorías sobre la gestión del AEPT, pero el AEPT se niega a registrar la información argumentando que esta obligación no está definida en las Medidas ni en las Ofertas de Referencia y que el SEG no cuenta con un módulo que permita registrar la evidencia del comienzo hasta la potencial culminación de la tramitación de los permisos locales o municipales.

Lo anterior no es procedente si lo analizamos desde lo estipulado en el Anexo 2 - Medida Decimosexta, donde claramente el Instituto define que en el cumplimiento de los plazos de entrega no se considerarán los retrasos atribuibles a la existencia de permisos pendientes de aprobación por parte de la autoridad competente, pero el AEPT deberá ofrecer pruebas fehacientes al CS o al IFT que justifiquen las causas del retraso de que se trate. El AEPT está obligado a subir al SEG toda la evidencia y las pruebas fehacientes que justifiquen sus retrasos. Si en dado caso el SEG no tiene un módulo donde cargar dichas pruebas y mantener un registro de estas actividades, el AEPT deberá desarrollar un módulo que lo permita para cumplir con sus obligaciones.

Esta deficiencia en las Medidas ha permitido que el AEPT dilate el proceso de entrega de los servicios mayoristas en múltiples ocasiones y hace que los CS no tengan certeza sobre el estado del trámite y/o no cuenten con evidencia que soporte que el trámite ha sido iniciado. El AEPT comunica a los CS que se ha iniciado el trámite de los permisos, pero el CS no tiene ninguna visibilidad sobre el estado del proceso ni cuándo podría terminar. Vale la pena aclarar que los CS están obligados por las ORs a presentar toda la evidencia de sus actuaciones, por lo que se hace imperativo que el AEPT tenga las mismas obligaciones para brindar transparencia durante los procesos y procedimientos que son difíciles de acotar por quedar fuera de las dependencias del AEPT.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Teniendo en cuenta la problemática, se solicita al Instituto que **el AEPT habilite un módulo en el SEG donde los CS puedan hacer un seguimiento transparente del estado de sus NIS y de potenciales retrasos por los trámites de permisos con las autoridades relevantes**. Esta es una solicitud transversal para todos los Anexos de las Medidas de Preponderancia, donde urge que quede claramente estipulado que el AEPT *“deberá ofrecer pruebas fehacientes al Concesionario Solicitante, Autorizado Solicitante o al Instituto, que justifiquen las causas del retraso de que se trate”*.

Adicionalmente, solicitamos al Instituto **de manera más general** que se redefinan las Medidas para que el AEPT esté obligado a **registrar el estado de todos los trámites y procesos que, aunque son ajenos a la operación del AEPT, son necesarios para la correcta operación de los servicios**. Como también lo solicitamos en la Sección 6.1.5, es necesario que quede estipulado en las Medidas la obligación de un registro con la

Le

f

hora y fecha en la que se inician los trámites, y del estado en el que está el proceso. Esto con el fin de permitir al IFT y los CS auditar la gestión del AEPT y evaluar el cumplimiento del principio de no discriminación.

6.4 Falta de alternativas y viabilidad para los proyectos de los CS

Identificación y referencia del asunto

En los Anexos 2 y 3 de las Medidas de Preponderancia, en múltiples Medidas el Instituto establece que el AEPT deberá proveer los servicios mayoristas a los CS a pesar de que inicialmente no se diera la factibilidad operativa y/o técnica. En las siguientes Medidas, resaltamos el punto anterior:

ANEXO 2 – Medidas de Preponderancia Fijas

“UNDÉCIMA – Cuando una solicitud de *Interconexión* no pueda ser atendida por saturación de la capacidad del Punto de Interconexión donde el Agente Económico Preponderante presta servicios, será responsabilidad de este último ofrecer al Concesionario Solicitante, en un plazo no mayor a veinte días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud respectiva, una alternativa de Interconexión viable que cumpla con las presentes medidas, sin que esto resulte en un costo adicional o diferenciado para su establecimiento o en la prestación de los Servicios de Interconexión hacia el Concesionario Solicitante.

(...)

DECIMOSEPTIMA – En caso de que el Agente Económico Preponderante no pueda proporcionar el servicio bajo las condiciones existentes de infraestructura, deberá notificarlo al Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante, en un plazo máximo de siete días hábiles, anexando la justificación técnica, y la cotización para poder proporcionar los enlaces solicitados; lo anterior se entenderá como una oferta comercial que contará con una vigencia de diez días.

El Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante deberá notificar la aceptación de la cotización respectiva dentro del plazo en que se encuentre vigente la oferta comercial, en caso contrario se entenderá que la solicitud ha sido cancelada.”

ANEXO 3 – Medidas de Preponderancia para servicios de Desagregación

“CUARTA - El Agente Económico Preponderante deberá prestar los servicios de desagregación en todos aquellos casos en los cuales el usuario final cuente con servicio telefónico o de datos activo provisto por el Agente Económico



*Preponderante o existan Acometidas en el domicilio del usuario final que permitan la prestación de los servicios de desagregación. **La misma obligación será aplicable aun cuando no existan Acometidas pero el Agente Económico Preponderante cuente con los recursos de red asociados para prestar el servicio a dicho domicilio, en tal caso la instalación de la Acometida será responsabilidad del Concesionario Solicitante.***

El Agente Económico Preponderante deberá otorgar los permisos, las facilidades técnicas y los elementos de red que sean necesarios al Concesionario Solicitante y Autorizado Solicitante para la prestación de los Servicios de Desagregación.

*SÉPTIMA – El Agente Económico Preponderante **deberá proveer el Servicio de Coubicación para Desagregación, así como hacer disponibles el espacio físico y todos los servicios** de suministro de energía, aire acondicionado, medidas de seguridad y demás facilidades que se requieran, aplicando el principio de no discriminación, en las mismas condiciones que los proporciona para sus propias operaciones, así como a sus subsidiarias y filiales.*

*OCTAVA – El Agente Económico Preponderante **deberá utilizar todo el Espacio Vacante que sea necesario para atender las solicitudes del Servicio de Coubicación para Desagregación de los Concesionarios Solicitantes** de acuerdo con las condiciones de la Oferta de Referencia.*

*NOVENA – **Cuando no exista Espacio Vacante y exista demanda adicional para el Servicio de Coubicación para Desagregación, el Agente Económico Preponderante deberá llevar a cabo un procedimiento de reasignación de espacio y redistribución de elementos, aplicando el principio de no discriminación, mismo que deberá ser descrito en la Oferta de Referencia.***

(...)

*En caso de que, habiendo aplicado los procedimientos de reasignación, recuperación de espacio y redistribución de elementos, **este no sea suficiente para satisfacer la demanda adicional del Servicio de Coubicación para Desagregación, el Agente Económico Preponderante deberá ofrecer un medio alternativo de solución en un plazo no mayor a cinco días hábiles.***

*DUODÉCIMA – En caso de que los equipos del Concesionario Solicitante se encuentren en una Ubicación Distante, **el Agente Económico Preponderante deberá otorgar los permisos, las facilidades técnicas y los elementos de red que sean necesarios, a fin de que el Concesionario Solicitante pueda acceder a los servicios de desagregación provistos en una determinada central telefónica o instalación equivalente.***



Según lo relacionado anteriormente, tanto en las Medidas como en las Ofertas de Referencia se establece que el AEPT deberá proveer todas las facilidades, alternativas y la infraestructura necesaria para que los CS puedan viabilizar sus proyectos y ofrecer servicios minoristas a sus usuarios.

Problema y razones para sugerir cambios

Como bien lo sustentan las Medidas referenciadas en la sección anterior, el AEPT está obligado a proveer los servicios mayoristas a los CS y, en caso de no ser factible, deberá ofrecer soluciones y alternativas para dar viabilidad a los proyectos de los CS. Retomando la Medida Undécima del Anexo 2, el AEPT deberá entregar a los CS:

“(...) una alternativa de Interconexión viable que cumpla con las presentes medidas, sin que esto resulte en un costo adicional o diferenciado para su establecimiento o en la prestación de los Servicios de Interconexión hacia el Concesionario Solicitante.”

La Medida Undécima aclara que al brindar una alternativa el AEPT a los CS, no necesariamente implica que eso deba ser considerado como un proyecto especial que represente un costo adicional o diferenciado para los CS.

GTV ha insistido en las respuestas a las consultas públicas sobre las ORs 2019 que, cuando el AEPT considera que no hay factibilidad técnica o infraestructura disponible, este inmediatamente responde con la necesidad de iniciar un proyecto especial. Esta situación ha traído múltiples problemáticas para la eficiente implementación de las ORs porque el AEPT entrega cotizaciones de los proyectos especiales a los CS con tarifas exorbitantes que inhabilitan el correcto desarrollo de cualquier proyecto. Adicional a lo anterior, el AEPT no entrega un desglose detallado de los costos de los proyectos especiales, por lo que los CS no tienen ninguna forma de corroborar si los precios por obra civil, infraestructura, permisos, entre otras son razonables y comparables con los que se manejan internamente en la operación y en los modelos de costos desarrollados por el Instituto. Los equipos técnicos de GTV han insistido frente al AEPT de que envíen una relación de los costos desglosados y unitarios, a lo que responde el AEPT con la simple ratificación de la cotización ya compartida. En la Figura 6.16, se presenta una cotización de proyectos especiales en la ORE, donde se pueden detallar lo mencionado:



Jueves, 4/04/2019 8:05 p. m.

[Redacted]@telmexomsasi.com >

COTIZ PPE Solicitud: [Redacted]

to: [Redacted] puzano Lopez, James Peña Aurelio; Hernández, Cossi Omar; Terceros Izz, Isaac Torres Galván; Sharon Setiabe, Carreña Santana; Francisco Mendoza, Valencia

[Redacted]

COTIZ [Redacted]
16 KB

Estimados ing's buenas noches hacemos llegar la cotización correspondiente al servicio mencionado .

1.- 100 Mbps OPERADOR OPERBES Solicitud [Redacted]
Torreón, Coahuila → Sierra Mojada, Coahuila.

Saludos ;

COTIZACIÓN PARA PROYECTO ESPECIAL

Concesionario Solicitante	OPERBES	FECHA NOTIFICACIÓN	04/04/19
Dir	[Redacted]		
Foto	[Redacted]		
Ejecutivo Ventas	[Redacted]		

MOTIVO

Excede distancia	<input type="checkbox"/>	Tecnología obsoleta	<input type="checkbox"/>
No hay facilidades técnicas	<input type="checkbox"/>	A solicitud del Operador	<input type="checkbox"/>
No se tiene cobertura Ethernet	<input checked="" type="checkbox"/>	Otro	<input type="checkbox"/>

COSTO DEL PROYECTO ESPECIAL DESGLOSADO

Planta Externa	\$26,072,980.00	Detalle	Se requiere permiso Marginal SCT por 160 kms
Red de Acceso	\$220,406.00	Detalle	Equipo MDE y DOE servicios ópticos
AdicionalRed de Acceso	\$28,153.00	Detalle	SFP's Cliente
Transporte Carrier Ethernet	\$0.00	Detalle	
Transporte Alta Capacidad	\$5,188,119.00	Detalle	Se requiere VDM P2P
Adecuaciones	\$273,661.00	Detalle	Requiere DFO's, escalerillas, BDFO, ADC y bajantes
Larga Distancia	\$0.00	Detalle	
Costo Total	\$31,763,320	HA3 IVA	

COMENTARIOS GENERALES

Vigencia de la oferta	Diez días hábiles contados a partir de la notificación
Tiempo de entrega	El tiempo de entrega esta sujeto a la autorización y liberación de los permisos SCT.
Adecuaciones del sitio	Las adecuaciones se realizan por parte del Concesionario / Cliente Final y dependen del site survey.

Figura 6.16: Evidencia de que el AEPT cotiza proyectos especiales con tarifas exorbitantes y sin un desglose detallado de los costes [Fuente: GTV, 2019]

Handwritten signatures and initials in blue ink.

Adicional a lo anterior, cuando en el SEG arroja que el proyecto es no factible, los CS no reciben ningún tipo de alternativa u opción por parte del AEPT para tratar de dar viabilidad al proyecto.

Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

Según la guía de mejores prácticas del 'Body of European Regulators for Electronic Communications' ("BEREC")⁷⁶, se identifica una problemática y la respectiva solución asociada a la falta de facilidades que debería brindar el AEPT para prestar el servicio mayorista al CS, estableciendo lo siguiente:

Objective	Competition issue	Best practices remedies
Assurance of access	SMP operators do not provide suitable wholesale product to connect the MPoP to the operator's infrastructure.	<p>BP14 NRAs should require SMP operators to provide network access to an alternative operator where that alternative operator reasonably requests it. It is advisable that such requests are formally documented. NRAs should require SMP operators to grant access promptly following receipt of the request from an alternative operator.</p> <p>BP15 If access to new products and services is not generally included through the review of the Reference Offer (RO), NRAs should impose an obligation on SMP operators requiring them to publish the process specifying how they will deal with requests in relation to such new products and services on existing infrastructure.</p>

Figura 6.17: Evidencia internacional en alternativas y viabilidad para los proyectos [Fuente: BEREC BoR 1127, 2012]

La BP14 de las recomendaciones de mejores prácticas de BEREC plantea la obligación del AEPT de dar acceso a los operadores alternativos donde estos lo soliciten, que estén debidamente documentados y con celeridad.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Las Medidas son reiterativas en que el AEPT deberá ofrecer todas las facilidades necesarias para que los CS puedan ofrecer los servicios mayoristas. Las deficiencias en las Medidas y en la definición de las ORs han permitido al AEPT escudarse nuevamente en la figura de los proyectos especiales, bloqueando de entrada las solicitudes de los CS con cotizaciones desorbitantes y donde seguramente no es necesaria la implementación de la figura del proyecto especial.

Solicitamos al Instituto se refuercen las Medidas **que especifican que el AEPT deberá entregar todas las facilidades a los CS para habilitar sus proyectos** y debe quedar

⁷⁶ BEREC - 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 (2012)

Le *4*

absolutamente claro que **los proyectos especiales solo serán procedentes cuando la obra civil, la expansión de instalaciones o el despliegue de infraestructura no esté explicado por el crecimiento orgánico de la operación del AEPT**. Adicional a lo anterior, los modelos de costos elaborados por el Instituto reflejan el despliegue por el crecimiento del AEPT, y por lo tanto, a través de la figura de los proyectos especiales se le están duplicando los cobros a los CS. Solo debe cobrarse la infraestructura que supere la longitud de dos kilómetros desde la central, según lo estipulado en las ORs.

Vale la pena resaltar, que muchos de estos desacuerdos entre el AEPT y los CS por temas de factibilidad técnica o infraestructura no disponible pueden ser solucionados eficazmente por el comité técnico que planteamos en la Sección 6.1.2.

6.5 Plazos de implementación para las obligaciones impuestas al AEPT

Identificación y referencia del asunto

En el Anexo 3 de las Medidas de Preponderancia en Desagregación, Medidas Tercera y Quincuagésima, se establece lo siguiente:

“TERCERA – Además de las definiciones previstas en el artículo 3 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, para efectos de las presentes medidas, se entenderá por:

4.1) Equivalencia de Insumos: *Suministro de servicios mayoristas regulados e información relacionada con los mismos, a Concesionarios Solicitantes y Autorizados Solicitantes, incluidos el propio Agente Económico Preponderante y las empresas pertenecientes y relacionadas con éste, en los mismos términos y condiciones, niveles de precios y calidad del servicio, plazos, sistemas, procesos y grado de fiabilidad”*

“QUINCUAGÉSIMA – El Agente Económico Preponderante deberá implementar la Equivalencia de Insumos en la provisión de los servicios mayoristas regulados.

*Adicionalmente, deberá atender las solicitudes bajo el método de **primeras entradas-primeras salidas**, sin menoscabo de que por una provisión eficiente éstas puedan terminar en orden distinto, siempre y cuando se respete el principio de no discriminación.*

Para la verificación de la no discriminación, el Agente Económico Preponderante deberá reportar una serie de Indicadores Clave de Desempeño, distinguiendo entre las operaciones propias y de terceros, bajo los formatos y plazos establecidos por el Instituto.

Le

y

La Equivalencia de Insumos se aplicará a todos los servicios mayoristas regulados, salvo cuando el Agente Económico Preponderante demuestre ante el Instituto que no existe demanda de un servicio mayorista en cuestión"

Según lo estipulado anteriormente, el AEPT deberá garantizar la equivalencia de insumos en la provisión de todos los servicios mayoristas regulados, suministrando los servicios y la respectiva información en los mismos términos y condiciones, niveles de precios y calidad del servicio, plazos, sistemas, procesos y grado de fiabilidad, tanto para los CS como para sus empresas.

Problema y razones para sugerir cambios

A pesar de que se han logrado avances en términos de competencia a través de las Medidas, se han presentado casos en los que el AEPT encuentra la forma de posponer su cumplimiento o incumplir la obligación sin ser sancionado. Para ejemplificar lo anterior, en la respuesta a la consulta pública de la OREDA 2019, se solicitó al IFT que se incorporara un procedimiento para la inclusión de domicilios no registrados en las bases del SEG. Esto con el fin de que se tuviera un plazo máximo de 48 horas para dar de alta el domicilio nuevo en el SEG y que, de esta forma, se pudiera ejecutar la venta sin ningún tipo de retraso u obstáculo.

El AEPT retrasó constantemente su respuesta a esta solicitud. Inicialmente, y habiendo sobrepasado los límites establecidos en las ORs vigente para 2019, creó el botón en el SEG para dar de alta los domicilios, pero sin ninguna funcionalidad. GTV denunció ante el Instituto que el AEPT estaba utilizando otros sistemas paralelos al SEG con los cuales podía dar de alta los domicilios de manera inmediata (PISA - funcionalidades de control y subcontrol), mientras que los plazos asignados en la OR para los CS son de 2 días hábiles. De entrada se está violando el principio de equivalencia de insumos. Pasados bastantes meses, el Instituto se acercó a GTV para dar trámite a la denuncia, cuando ya se había llegado a una solución tras múltiples discusiones con el AEPT.

El ejemplo anterior se utiliza como referencia para dar visibilidad al Instituto de que muchas de las obligaciones que le son impuestas al AEPT no se cumplen a cabalidad porque no se les da un seguimiento exhaustivo por parte del regulador.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Por más que la evidencia indique que el AEPT ha cumplido con los plazos para dar una solución a un requerimiento regulatorio o para ofrecer alternativas a los CS, **es absolutamente necesario que el IFT se encargue de verificar que las soluciones entregadas por el AEPT sean funcionales, operativas y alineadas con las necesidades del mercado.** Se pueden lograr avances en las revisiones anuales de las ORs y en las revisiones bienales de las Medidas, pero el Instituto debe velar por que esas modificaciones y avances regulatorios se cumplan.



Solicitamos al Instituto, específicamente a la Unidad de Cumplimiento Regulatorio, que sea más rigurosa en el seguimiento de los plazos y en la evaluación del cumplimiento de las obligaciones regulatorias impuestas al AEPT. Si el IFT está dando seguimiento continuo al cumplimiento de las Medidas, el AEPT perderá todos los incentivos para dilatar el cumplimiento de sus obligaciones regulatorias. El Instituto, en el cumplimiento de su mandato institucional, tiene que imponer las correspondientes penalizaciones y buscar el mecanismo más oportuno para que el AEPT no evada sus responsabilidades.

6.6 Veracidad en la información contenida en los reportes trimestrales de cumplimiento del AEPT

Identificación y referencia del asunto

En el Título Decimosegundo, Capítulo I, Artículo 275 de la LFTR se establece lo siguiente:

*“Artículo 275. **El Instituto verificará de manera trimestral y sancionará el incumplimiento de las medidas y la regulación asimétrica que le hubiese impuesto al agente económico preponderante y, en su caso, determinará la extinción en sus efectos de la totalidad o de algunas de las obligaciones impuestas.***

*Para efectos del párrafo anterior, **el Instituto podrá auxiliarse de un auditor externo, experto e independiente, para llevar a cabo la verificación a que se refiere el presente artículo.***

De ser el caso, previamente a la contratación del auditor externo, el Instituto recibirá la opinión de los concesionarios interesados que no tengan el carácter de agentes económicos preponderantes en el sector que corresponda y en el plazo que para tal efecto establezca.

El Instituto o, en su caso, el auditor externo, formularán trimestralmente un informe de cumplimiento de las obligaciones asimétricas, obligaciones de desagregación de elementos de red pública de telecomunicaciones local y del cumplimiento de sus títulos de concesión del agente económico preponderante. Tratándose de servicios de telecomunicaciones, en el reporte trimestral se incluirá un dictamen sobre la integración de precios y tarifas de los servicios que el operador preponderante se proporciona a sí mismo, a terceros y a consumidores finales. (...)

Por otra parte, en el Título Decimoquinto, Capítulo II, Artículo 298 de la LFTR, se estipula que:

Ce

d

“Artículo 298. Las infracciones a lo dispuesto en esta Ley y a las disposiciones que deriven de ella, se sancionarán por el Instituto de conformidad con lo siguiente:

A) Con multa por el equivalente de 0.01% hasta 0.75% de los ingresos del concesionario o autorizado, por:

I. Presentar de manera extemporánea avisos, reportes, documentos o información; (...)

C) Con multa por el equivalente de 1.1% hasta 4% de los ingresos del concesionario o autorizado por:

(...) VI. Proporcionar dolosamente información errónea de usuarios, de directorios, de infraestructura o de cobro de servicios.”

Según lo anterior, la LFTR establece que el IFT debe verificar de manera trimestral el cumplimiento de las Medidas de Preponderancia, elaborando un informe que contenga la información referente al cumplimiento de las Medidas por parte del AEPT. En lo referente a las sanciones, la LFTR define las sanciones correspondientes a la declaración de información falsa y la entrega de información fuera de los plazos estipulados.

Problema y razones para sugerir cambios

Como una primera aproximación a esta problemática, cabe resaltar que los reportes trimestrales de cumplimiento del AEPT son elaborados con la misma información que facilitan los operadores de telecomunicaciones. El Instituto debe validar que la información entregada por el AEPT se encuentra alineada con la información contenida en el SEG, para que de esa manera se pueda verificar que la información compartida por el AEPT es verídica y útil para determinar que el GEAM esté cumpliendo con sus obligaciones. Ante esta situación nos enfrentamos a otra disyuntiva del mercado que es la de entender si todas las interacciones entre los CS y el AEPT quedan registradas en el SEG. Según lo planteado en la Sección 6.1, es poco probable que los números del SEG hablen con la información que comparte el AEPT, porque muchas de las interacciones entre las contrapartes se efectúan fuera de la plataforma. De ser la situación anterior cierta, es prácticamente imposible que se pueda verificar que la información que entrega el AEPT es la información integral de su operación.

Se debe tener en cuenta que la información contenida en los informes trimestrales de cumplimiento del IFT es una de las bases para entender si las Medidas de Preponderancia han sido efectivas en el sector de telecomunicaciones. Si no existe una manera de comprobar que la información de los reportes está alineada con el verdadero cumplimiento del AEPT, el Instituto no tiene fuentes primarias confiables para determinar que su labor regulatoria está siendo efectiva o si se requiere algún ajuste en las ORs para aumentar su efectividad.

En un ejercicio de verificación de algunas de las variables incluidas en los reportes trimestrales de cumplimiento, GTV ha tratado de validar la información contenida en los informes contra estadísticas internas de la utilización de las ORs mayoristas. Se han encontrado discrepancias importantes entre la información presentada en los informes trimestrales y los indicadores internos revisados:

- Hay desviaciones en cuanto a la información correspondiente a los servicios liquidados (que van desde el 4% hasta el 27% de desviación, dependiendo del tipo de servicio), a los servicios objetados/cancelados (que van desde el 3% hasta el 42%) y los servicios en proceso notamos que no siempre los consideran (las desviaciones van desde el 4% hasta el 100%), lo que significa que la información que enviamos no es la única considerada en los reportes.
- Debido a que se tiene información diferente, sospechamos que el IFT hace alguna mediación con el AEPT, sin embargo no sabemos por qué se requiere dicha validación. Al tener información diferente, y considerando variaciones similares en todos los reportes y en el acumulado los reportes, esta situación puede llegar a favorecer al AEPT haciendo que los promedios de resolución sean más altos de lo que realmente son o a reportar más habilitaciones a tiempo que las que tal vez reportan los CS. GTV ejecutará una revisión detallada de los reportes para determinar la veracidad de la información contenida en dichos reportes de cumplimientos de las Medidas.

# Solicitudes SRI	Reporte IFT 3T 2018	Reporte SKY IFT 3T 2018	Diferencia	Variación
Total según tipo	1488	1488	0	0%
Alta	565	580	15	3%
Modificación	46	46	0	0%
Baja	170	170	0	0%
Suspensión	442	434	-8	2%
Reactivación	265	258	-7	3%
Total según estado	1488	1488	0	0%
Liquidadas	1308	1004	-304	23%
Canceladas	175	301	126	42%
En proceso	5	183	178	97%

Figura 6.18: Validación de información presentado por el IFT contra estadísticas internas de GTV – OREDA_SRI [Fuente: IFT y GTV, 3T2018]

# Solicitudes SRP	Reporte IFT 3T 2018	Reporte SKY IFT 3T 2018	Diferencia	Variación
Total según tipo	1159	1170	11	1%
Alta	281	290	9	3%
Modificación	87	90	3	3%
Baja	174	176	2	1%
Suspensión	362	363	1	0%

Ce

4

# Solicitudes SRP	Reporte IFT 3T 2018	Reporte SKY IFT 3T 2018	Diferencia	Variación
Reactivación	255	251	-4	2%
Total según estado	1159	1170	11	1%
Liquidadas	1063	780	-283	27%
Canceladas	95	79	-16	17%
En proceso	0	311	311	100%

Figura 6.19: Validación de información presentado por el IFT contra estadísticas internas de GTV – OREDA_SRP [Fuente: IFT y GTV, 3T2018]

# Solicitudes SAIB	Reporte IFT 3T 2018	Reporte SKY IFT 3T 2018	Diferencia	Variación
Total según tipo	1243	1260	17	1%
Alta	852	870	18	2%
Modificación	26	26	0	0%
Baja	365	364	-1	0%
Suspensión	0	0	0	0%
Reactivación	0	0	0	0%
Total según estado	1243	1260	17	1%
Liquidadas	819	854	35	4%
Canceladas	324	313	-11	3%
En proceso	100	93	-7	7%

Figura 6.20: Validación de información presentado por el IFT contra estadísticas internas de GTV – OREDA_SAIB [Fuente: IFT y GTV, 3T2018]

Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

Según la guía de mejores prácticas del ‘Body of European Regulators for Electronic Communications’ (“BEREC”), se identificó que la calidad de la información radica principalmente en la provisión de indicadores de cumplimiento por parte del AEPT, estableciendo lo siguiente:

Objective	Competition issue	Best practices remedies
-----------	-------------------	-------------------------

q

Ca

Objective	Competition issue	Best practices remedies
<p>Reasonable quality of access products – operational aspects</p>	<p>SMP operators may have an incentive to discriminate in favour of their own downstream operations in relation to the quality of wholesale access products.</p> <p>As a result, access products may not be of reasonable quality and service levels may not be comparable with those provided by the SMP operators to their own downstream businesses.</p>	<p>BP34 NRAs should impose a generic requirement on SMP operators to provide Key Performance Indicators (KPIs) as a means to monitor compliance with a non-discrimination obligation and ensure that SMP operators fulfil their SLAs (unless there is evidence that this is unnecessary or would not be cost-effective).</p> <ul style="list-style-type: none"> • BP34a - KPIs should cover all necessary specific service areas. Service areas where KPIs are most likely to be necessary are ordering, delivery, service (availability) and maintenance (repair). • BP34b - The results of monitoring KPIs should be made available to all operators in the market. To determine whether they could have been discriminated against, alternative operators would need to be able to compare the levels of service they have received to those provided by the SMP player a) to their downstream businesses and b) the industry average. • BP34c - NRAs should take oversight for the process of setting KPIs. NRAs should determine the level of their involvement in this process by taking into account specific market circumstances and particular concerns for discriminatory behaviour.
<p>Avoidance of unjustified first mover advantage</p>	<p>SMP operators may deny access to key information relevant for alternative operator's roll-out of NGA. A denial of access to information has a new dimension for NGA roll-out because we deal with access to "newly" rolled out networks instead of existing networks.</p>	<p>BP25 NRAs should consider which information on the SMP-operators 'newly' rolled-out NGA network is essential to competitors and should be available well in advance on a non-discriminatory basis. This may include information per geographical area - periodically updated if necessary - on:</p> <ul style="list-style-type: none"> • The planning and status of the network roll-out; • The physical locations of access points (e.g. MPoPs), the area covered by the MPoP and the number of (potential) customers per MPoP; • Relevant parameters regarding the architecture of the network.

Figura 6.21: Veracidad en la información contenida en el SEG y compartida por el AEPT con el IFT y el mercado [Fuente: BEREC BoR 1127, 2012]

Lo que se observa en las mejores prácticas sugeridas por BEREC, es que el regulador impondrá obligaciones al agente con PSM para entregar todos los indicadores clave para monitorear su cumplimiento de los principios de no discriminación y asegurar que esté cumpliendo con todos los SLAs de la provisión de los servicios mayoristas. Adicional a lo anterior, los resultados del ejercicio del regulador serán un insumo para que los

Ce

d

operadores alternativos comparen los parámetros de servicios recibidos contra la operación minorista del AEPT y el promedio industrial.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Se hace **necesario que el IFT compruebe la veracidad de la información provista por el AEPT antes de incluirla en sus informes trimestrales**. Para esto, el SEG es un instrumento fundamental en cuanto a que, si funcionara de manera correcta, permitiría la vigilancia y monitoreo de los indicadores relacionados con el cumplimiento de las Medidas, tales como los tiempos de reparación de fallas, tiempos de instalación de servicios, solicitudes de trabajos especiales, etc.

Como lo planteamos en la Sección 6.1.1, GTV considera muy importante que se transfiera la administración del SEG a un tercero o que se implemente la figura de un auditor externo que garantice el cumplimiento de las Medidas a cabalidad por parte del AEPT. Como se establece en el Título Decimosegundo, Capítulo I, del Artículo 275 de la LFTR, el Instituto podrá auxiliarse de un auditor externo, experto e independiente, para llevar a cabo la verificación del cumplimiento de las Medidas. Este **auditor externo debería ser el encargado de verificar la información**, que se utiliza como fuente primaria para determinar el impacto de las Medidas en el sector de telecomunicaciones, para diseñar las políticas regulatorias del futuro, y en su debido caso, sancionar al AEPT por sus reiterados incumplimientos.

Por último, la transparencia de la información y la veracidad de los informes de cumplimiento, por parte del AEPT hacia los CS y el IFT, debe ser garantizada. En este sentido, también es necesario que, **en caso de que el AEPT entregue información falsa, se apliquen las penalizaciones correspondientes** tal como lo estipula la LFTR.

6.7 Las únicas tarifas permitidas en las ORs deben ser aquellas resultantes de los modelos de costos regulatorios, y deben ser definidas de manera ex-ante

Identificación y referencia del asunto

En el Anexo 2, las Medidas Trigésima Séptima y Trigésima Novena, como también en el Anexo 3, la Medida Trigésimo Novena, se establece lo siguiente con respecto a las tarifas aplicables a los servicios mayoristas:

“TRIGÉSIMA SÉPTIMA – Las tarifas aplicables al Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados se determinarán a partir de un modelo de costos basado en una metodología de costos incrementales promedio de largo plazo, que al efecto emita el Instituto.

Le

e

Independientemente de las tarifas determinadas por el Instituto, el Agente Económico Preponderante y el Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante podrán negociar entre sí nuevas tarifas, las cuales pasarán a formar parte del Convenio respectivo. Dicha información será considerada de carácter público.

TRIGÉSIMA NOVENA – Las tarifas aplicables al Servicio de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva se determinarán a partir de un modelo de costos basado en una metodología de costos incrementales promedio de largo plazo, que al efecto emita el Instituto.

Independientemente de las tarifas determinadas por el Instituto, el Agente Económico Preponderante y el Concesionario Solicitante podrán negociar entre sí nuevas tarifas, las cuales pasarán a formar parte del Convenio respectivo. Dicha información será considerada de carácter público.”

Según lo anterior, pueden existir acuerdos bilaterales entre el AEPT y los CS para la determinación de tarifas relacionadas con los servicios mayoristas, las cuales serán de carácter público. No obstante, las Medidas no establecen los plazos que debe cumplir el AEPT para hacer la información pública y no ofrecen garantías que permitan tener certeza sobre la no existencia de acuerdos paralelos que puedan influir sobre las condiciones de los acuerdos públicos.

Problema y razones para sugerir cambios

Las Medidas permiten que el AEPT negocie las tarifas de los servicios mayoristas con los diferentes CS. Permitir la negociación de tarifas genera distorsiones en el sector de telecomunicaciones por varios canales. En primer lugar, la negociación le otorga al AEPT la oportunidad de discriminar precios en negociaciones por separado con cada CS, afectando negativamente la competencia en el sector. Por otra parte, el AEPT puede negociar acuerdos comerciales paralelos para los servicios mayoristas no regulados que le permitirían compensar las condiciones comerciales acordadas para los servicios regulados.

Los modelos de costos regulatorios (desde sus diferentes aproximaciones) permiten que el AEPT recupere los costos y a su vez que este reciba una tarifa justa por la provisión de los servicios. En este punto, es imperativo resaltar la necesidad de que todos los modelos de costos pasen de ser retail-minus a ser cost-plus, dado que la metodología de costos evitados dificulta la determinación de un precio minorista adecuado y refleja las economías de escala del AEPT, asumiendo implícitamente al CS como un operador igualmente eficiente. Dado que los CS no tienen la misma escala o poder de compra que el AEPT, es inaceptable implementar la metodología de costos evitados para definir las tarifas de los servicios mayoristas.



En lo referente a las negociaciones bilaterales de tarifas entre el AEPT y los CS, GTV ha manifestado en diversas ocasiones al IFT que, dado que el AEPT es el agente regulado, no tiene incentivos para llegar a un acuerdo comercial. Como consecuencia, el AEPT abusa de su posición de negociación con el CS y el proceso de contratación se dilata, ya que el CS debe pasar por todos los procesos legales estipulados hasta llegar a la definición de tarifas generada por el IFT en su modelo de costos. Esto representa una carga administrativa inmensa tanto para el AEPT como para los CS, dado que tienen que dedicar recursos a la negociación. De la misma forma, las negociaciones representan una carga administrativa para el IFT en caso de desacuerdo o disputa.

Como será evaluado en la siguiente subsección, las mejores prácticas internacionales indican que las únicas tarifas que deben manejarse en un mercado son las definidas por el modelo de costos regulatorio, ya que estas incorporan todas las variables y efectos a considerar para definir la tarifa justa para la provisión de los servicios. Es imperativo que se estipule en las Medidas la obligación de adaptar un esquema ex-ante para la definición de las tarifas en las Ofertas de Referencia, con el fin de garantizar los principios de transparencia y no discriminación, y evitar las cargas administrativas descritas anteriormente.

Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

Conforme a lo anterior, se identifica en la guía de mejores prácticas presentada por el BEREC, una problemática similar enfocada principalmente en condiciones de discriminación que emergen debido a las oportunidades de arbitraje que ocasiona el operador con PSM, teniendo específicamente que:

Objective	Competition issue	Best practices remedies
Fair and coherent access pricing	SMP operator may create arbitrage opportunities between different wholesale inputs. SMP operators may have an incentive to set prices for wholesale local access which are not coherent with the prices of other related services. This may disincentivize efficient investment by alternative operators and create arbitrage opportunities.	<p>BP44 NRAs should determine the costing methodology taking account of the following two key factors:</p> <ul style="list-style-type: none"> the prioritization of the regulatory objectives and prevailing market conditions. <p>BP48 The effective price granted by the SMP operator should not be discriminatory and should be offered to all operators that meet the established conditions.</p>

Figura 6.22: Evidencia internacional tarifas únicas [Fuente: BEREC – BoR 1127, 2012]

Lo que se da a entender, en la disposición anteriormente expuesta por el BEREC, radica en que la mejor práctica en el caso de que exista un operador con PSM, que busque provecho en los diferentes *inputs* de su negocio mayorista para tener a su favor oportunidades de arbitraje, es establecer una metodología de costos teniendo en cuenta los objetivos regulatorios, los cuales se enfocan en el cumplimiento de los principios de transparencia, no discriminación y equivalencia de insumos. Adicionalmente, se

Ce

4

evidencia que en este modelo es imperativo que se garantice la no discriminación y como se menciona en la mejor práctica BP48, que los mismos costos deben ser ofrecidos para todos los operadores establecidos.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Se solicita al Instituto que modifique las Medidas relacionadas en el primer apartado de esta Sección, para que **las únicas tarifas vigentes y operativas sean las resultantes de los modelos de costos regulatorios y que sean definidas de manera ex-ante**, esto con el fin de evitar disputas entre los CS y el AEPT y brindarle al mercado la transparencia de que esas son las tarifas sobre las que operan todos los jugadores del mercado que están utilizando las ORs del AEPT. Adicionalmente, se solicita que se establezca que para determinar las tarifas de los servicios mayoristas se utilizará una metodología orientada a costos. Con la modificación de las Medidas se limita la posibilidad de que el AEPT incumpla el principio de no discriminación y genere tarifas que estén por encima de la capacidad de compra de los CS, así como también se reducen las cargas administrativas para todos los agentes participantes del sector.

6.8 Tarifas unitarias, pruebas de replicabilidad económica ex-ante y ex-post, y esquemas de paquetes comerciales en el segmento móvil

Identificación y referencia del asunto

En el Anexo 1, en las Medidas Sexagésima Primera y Sexagésima Cuarta se establecen las validaciones regulatorias para las tarifas y pruebas de replicabilidad económica en servicios móviles:

“SEXAGÉSIMA PRIMERA – El Agente Económico Preponderante incluirá las tarifas aplicables al Servicio Mayorista de Comercialización o Reventa de Servicios, al menos para el modelo de Operador Móvil Virtual revendedor, en la Oferta de Referencia aprobada por el Instituto.

Independientemente de las tarifas establecidas en la Oferta de Referencia, el Agente Económico Preponderante y el Operador Móvil Virtual, sin importar el modelo de negocios, podrán negociar entre sí nuevas tarifas.

Si transcurridos 60 (sesenta) días naturales contados a partir del inicio de las negociaciones, las partes no han celebrado un acuerdo, o antes si así lo requieren ambas partes, podrán solicitar la intervención del Instituto para resolver el desacuerdo. En dicho caso, el Instituto determinará las tarifas con base en una metodología de costos evitados y un operador eficiente, que al efecto emita.

Le

g

Para tal efecto, se considerará como inicio de negociaciones la fecha en que el Operador Móvil Virtual así lo notifique al Instituto y al Agente Económico Preponderante.

Las tarifas, resultado de las negociaciones o de lo que en su caso resuelva el Instituto, pasarán a formar parte del Convenio respectivo, mismo que será considerado de carácter público.”

*“SEXAGÉSIMA CUARTA – (...) A efecto de garantizar que las tarifas al público puedan ser replicables por los Operadores Móviles Virtuales, cuyo servicio esté activo al amparo de la Oferta de Referencia del Servicio Mayorista de Comercialización o Reventa de Servicios, **dadas las tarifas de los servicios mayoristas regulados, el Instituto validará de manera ex post la replicabilidad económica de las mismas con base en la metodología, términos y condiciones que establezca el Instituto.***

Por el contrario, en el Anexo 2 Medida Sexagésima Séptima y Anexo 3 Medida Cuadragésima Novena, se establece lo siguiente con respecto a las validaciones de replicabilidad económica para los servicios fijos:

*“SEXAGÉSIMA SÉPTIMA –El Agente Económico Preponderante **deberá presentar para la autorización del Instituto las tarifas que aplica a los servicios que presta al público, previamente a su comercialización.***

Para ello, deberá someter junto con la solicitud de autorización de las tarifas al público, los paquetes comerciales, promociones y descuentos, y desagregar el precio de cada servicio. No se podrán comercializar o publicitar en medios de comunicación los servicios para los que no se haya obtenido la autorización de tarifas correspondiente.

A efecto de garantizar que las tarifas al público puedan ser replicables, dadas las tarifas de los servicios mayoristas regulados, las tarifas minoristas del Agente Económico Preponderante estarán sujetas a una prueba de replicabilidad económica. Para tal efecto, el Instituto podrá validar la replicabilidad de las tarifas de manera ex ante o ex post a la comercialización de los servicios asociados a las mismas, con base en la metodología, términos y condiciones que establezca el Instituto.

En el caso de que las tarifas al público no pasen la prueba de replicabilidad económica aplicada de manera ex ante, el Agente Económico Preponderante no podrá comercializar los servicios asociados a ellas.

En el caso de que las tarifas al público no pasen la prueba de replicabilidad económica aplicada de manera ex post, el Agente Económico Preponderante, a su elección, podrá modificar las tarifas de los servicios mayoristas regulados o

Le

y

al Usuario final, a fin de que en un plazo no mayor a 30 días naturales posteriores a que se le notifique sobre dicha situación, se apruebe definitivamente la prueba de replicabilidad. Durante dicho plazo el Instituto podrá ordenar al Agente Económico Preponderante suspender la comercialización de las tarifas al Usuario final que el Instituto determine.”

Consecuentemente, se evidencia una falta de consistencia en la manera en la que el Instituto pretende validar la replicabilidad económica en el mercado móvil en comparación con el fijo. Particularmente, para garantizar el principio de replicabilidad económica, se hace necesario contar tanto con el esquema de pruebas de replicabilidad ex-ante como con el esquema de pruebas ex-post. Esto con el fin de que los diferentes CS estén cubiertos ante la introducción de nuevos paquetes por parte del AEPT, y al mismo tiempo, se aborde mediante pruebas ex-post aquellos casos en los que la situación minorista y/o mayorista cambia en el tiempo, afectando la replicabilidad a largo plazo.

Problema y razones para sugerir cambios

El sector de telecomunicaciones mexicano se ha enfrentado a una disyuntiva, donde el Instituto optó por la implementación de un esquema únicamente de pruebas ex-post de replicabilidad económica en el mercado móvil. Esta decisión ha sido determinante para obstruir el correcto desarrollo de la competencia en el mercado móvil.

Como lo observamos en las Secciones 3.6.2 y 3.6.3, relacionadas con la evolución de la participación del AEPT en la prestación de servicios de telefonía y datos móviles, sus cuotas de mercado de ingresos y suscriptores en el 3T2018 permanecían por encima del 70%. Adicional a lo anteriormente mencionado, desde 2014 múltiples operadores móviles virtuales (“OMV”) han tratado de lanzar operaciones en México, pero las condiciones hostiles de competencia y la mala estructuración de las ORs para habilitar su operación, solo les han permitido alcanzar un 1.4% de participación de mercado. A la fecha del último reporte trimestral estadístico disponible, existían 15 OMVs operando en el mercado, siendo Virgin Mobile el de mejor desempeño con una cuota de mercado de 0.3%⁷⁷, y operando sobre la red de Telefónica.

El mal desempeño en el sector móvil debe ser una de las mayores preocupaciones para el Instituto. En un país donde todavía no existe la infraestructura fija desplegada para llevar conectividad a toda la población, el segmento móvil es estratégico para cerrar las brechas digitales del país y cumplir con los objetivos-país (como lo son los Objetivos del Desarrollo Sostenible 2030⁷⁸). Adicional a lo anterior, los datos móviles serán el ‘driver’ de los ingresos del sector. Y con la entrada de tecnologías como 5G a futuro, el IFT debe

⁷⁷ IFT – Informe Trimestral Estadístico 3T2018, páginas 19-20

⁷⁸ México – INEGI. <http://agenda2030.mx/#/home>



velar por incrementar la competencia en este sector para garantizar el máximo nivel de acceso y apropiación en toda población mexicana en el futuro.

Retomando la importancia de que las pruebas de replicabilidad sean tanto ex-ante como ex-post para el mercado móvil, se deben considerar las siguientes problemáticas:

- en la actualidad, las tarifas incluidas en la Oferta de Referencia para la prestación del servicio mayorista de comercialización o reventa de servicios ("OMV") incluye unas tarifas unitarias (minutos, SMS y MB) que han sido determinadas directamente por el AEPT
- las tarifas unitarias no son definidas a través de un modelo de costos regulatorio (por la complejidad y las múltiples variantes que pueden tener los planes de negocio para el lanzamiento desde un light MVNO hasta un full MVNO)
- las tarifas unitarias establecidas en la OR pueden negociarse bilateralmente entre el AEPT y los CS, pero para conseguir una reducción razonable están condicionadas a unos compromisos de volúmenes de tráfico o duración de contratación por parte de los CS
- las condiciones de competencia actuales hacen prácticamente imposible que un OMV consiga incrementar sus volúmenes de tráfico en minutos, SMS y MB a los niveles definidos por el AEPT para poder reducir las tarifas unitarias
- la opción de que el Instituto medie entre el AEPT y el CS por desacuerdos tarifarios está estipulada en la Medida Septuagésima Séptima. Para entrar en dicho desacuerdo, el CS deberá compartir toda la información de su plan de negocio con el Instituto, para que este determine si la disputa es procedente. Este proceso puede tardar bastante tiempo, considerando que cada plan de negocio para el lanzamiento de un OMV es diferente y requiere un análisis específico

Son muchas variables que deben ser consideradas a la hora de determinar que las pruebas de replicabilidad económica en el mercado móvil se ejecuten de manera ex-ante. En la actualidad, el AEPT lanza promociones que son imposibles de replicar para el resto de CS. Por ejemplo, en la Figura 6.23, el AEPT tiene publicada en su página oficial, una promoción donde entrega minutos ilimitados en México–USA–Canadá, SMS ilimitados en México–USA–Canadá y 5,000MB mensuales que por 12 meses serán duplicados, redes sociales ilimitadas y Claro Video incluido sin costo por MXN499.00.

Le

l

Con los PLAN TELCEL Max Sin Límite 7000
Mamá lo puede todo

Contrata o renueva y te damos el
DOBLE DE MEGAS Incluye*
POR 24 MESES **Claro-video**



*A partir del Plan Telcel Max Sin Límite 6500

Telcel Max Sin Límite 5000

Con los Planes Telcel Max Sin Límite tienes MB incluidos, además de Minutos y Mensajes de Texto (SMS) sin límite en México, E.U.A. y Canadá.

Detalles del Plan

Servicio	Detalle
Cargo mensual por servicio	\$499.00
Minutos incluidos	Ilimitado
SMS incluidos	Ilimitado
Capacidad de datos incluida	5000 MB
MB de promoción por 12 meses	5000 MB
WhatsApp, Facebook, Twitter, Snapchat, Instagram y UBER	ilimitado por promoción
Claro video	
KB adicional	\$ 0.000244

Figura 6.23: Promociones ilimitadas del AEPT en el segmento móvil [Fuente: Telcel, Mayo 2019]

La estructura y funcionalidad de la Oferta de Referencia para la prestación del servicio mayorista de comercialización o reventa de servicios ("OMV"), junto a sus tarifas unitarias para minutos, SMS y MB son obsoletas y de ninguna manera van a permitir

Le

l

competir contra las ofertas comerciales del AEPT. Son sencillamente imposibles de replicar a través de la Oferta de Referencia.

Complementando lo anterior, la oferta "a granel" o unitaria de la OR hace imposible replicar los paquetes ilimitados del AEPT, que incluyen otro sin fin de complementos (p.ej. Claro Video gratis, redes sociales ilimitadas⁷⁹, duplicación de datos móviles, roaming internacional) que los OMV tampoco podrán replicar.

La evidencia es clara y demuestra que la competencia en el mercado móvil nunca va a mejorar si no se modifican estructuralmente las condiciones actuales:

- la no aplicación de las pruebas de replicabilidad económica ex-ante, en complemento a las pruebas ex-post ya existentes, en los servicios móviles ha motivado y facilitado la aparición de prácticas no competitivas por parte del AEPT
- la anterior ha facilitado el lanzamiento de paquetes ilimitados, que inmediatamente sacan del mercado al resto de CS del mercado por la imposibilidad de poder replicar las ofertas y los complementos adicionales que incorpora el AEPT
- ante el poco rigor y seguimiento actual de las pruebas ex-post, el AEPT ha encontrado un escenario óptimo para lanzar al mercado paquetes con descuento al público de hasta por doce meses
- al no poder replicar los paquetes y estar amarrados a las tarifas unitarias, los operadores móviles virtuales en México están condenados a mantener un papel marginal o, incluso, desaparecer del mercado
- en un mercado tan concentrado con 3 operadores, si los OMVs no tienen un ambiente propicio para prosperar, la competencia permanecerá estancada y hasta se decantará a favor del AEPT por sus economías de escala e integración vertical

Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

Con el objetivo de que los operadores alcancen precios justos y coherentes, el BEREC en su guía de mejores prácticas en el sector de telecomunicaciones, establece lineamientos para evitar que el operador con PSM estreche márgenes al publicar tarifas y/o paquetes que son no replicables para un CS que busca utilizar los servicios mayoristas. Conforme a ello, se identificaron las siguientes prácticas a tener en cuenta para evitar dichos sucesos:

Objective	Competitionissue	Bestpractice remedies
-----------	------------------	-----------------------

⁷⁹ WhatsApp, Facebook, Twitter, Snapchat, Instagram y UBER

Ce

e

Objective	Competition issue	Best practice remedies
<p>Fair and coherent access pricing</p>	<p>SMP operators may margin squeeze. Whether or not there is an explicit pricing obligation, SMP operators may still have an incentive to margin squeeze in relation to downstream products. Furthermore, alternative operators may face uncertainty regarding the principles and methodology for the assessment of margin squeeze which in turn could result in complaints not being resolved quickly.</p> <p>SMP operators offer pricing schemes / prices not allowing alternative operators to compete on a level playing field and/or enabling a viable business case. SMP operators offer pricing schemes on a discriminatory basis, or prices which do not allow a sufficient margin. In case of long-run upfront commitments SMP operators offer prices not only reflecting the reduction of the risk for the investor</p>	<p>BP49 NRAs should put in place obligations preventing SMP operators from engaging in margin squeeze.</p> <p>- BP49a In considering the minimum acceptable margin, NRAs need to strike a balance between short term efficiency, derived from the economies of scale and scope realisable by an SMP player, and the longer term benefits (assessed on a realistic basis) of a more competitive downstream market, brought about by new entrants which should, in due course and to a reasonable extent, be able to match those economies.</p> <p>(...)</p> <p>- BP49g The price squeeze test applied by the NRA should take into account the costs faced by an efficient operator with a minimum scale such that the minimum margin for this operator with relevant downstream services makes commercial sense. BP55 NRAs should assess pricing schemes proposed by the investor, but price differences should only reflect differences in risk for the investor and must not lead to a margin squeeze (see BP49).</p> <p>BP41 An ex ante pricing obligation may not be necessary if there is no risk on excessive pricing due to strong (in)direct constraints and/or because the NRA imposes an effective combination of remedies on markets 4 and 5 guaranteeing equivalence of access and a margin squeeze test.</p>

Figura 6.24: Evidencia internacional acerca de imposiciones que van en contra del estrechamiento de márgenes [Fuente: BoR 1127, 2012]

Ante una problemática en la que el operador con PSM ofrece esquemas de costos y paquetes a los CS por medio de los cuales es imposible competir, el BEREC propone que se realicen pruebas de replicabilidad exhaustivas con el fin de garantizar que el operador con PSM genere un estrechamiento de márgenes. Más específicamente, se menciona que no es necesaria la prueba de replicabilidad ex ante **si no existen riesgos de precios excesivos y/o si el regulador impone medidas efectivas** en los mercados de interés. Es importante resaltar que ninguna de las anteriores premisas se cumplen para el análisis del sector de telecomunicaciones en México, como se ha mostrado evidencia anteriormente, razón por la cual es necesario realizar las pruebas ex antes hasta disminuir el riesgo de los cobros excesivos por parte del AEPT que realiza actualmente con el estrechamiento de márgenes o hasta que las medidas impuestas por

Ce

9

el Instituto demuestren la efectividad necesaria para considerarse un sector de libre competencia.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Solicitamos al Instituto una revisión integral de su aproximación regulatoria con respecto al mercado móvil en México. Las determinaciones que tome el Instituto deberán quedar incorporadas en las nuevas Medidas para que, de esa manera, en la próxima revisión de las ORs que impactan el mercado móvil (OMV, Usuario Visitante y compartición de infraestructura pasiva móvil), queden estipuladas esas determinaciones y sirvan para incentivar la competencia:

- considerando toda la argumentación presentada y dado que la actual estructura de tarifas unitarias hace imposible para los CS replicar los paquetes comerciales que lanza el AEPT al mercado, **se requiere que para el mercado de servicios móviles se apliquen las pruebas de replicabilidad económica ex-ante en complemento a las pruebas ex-post que ya existen.** Lo anterior con el fin de tener un mayor control tarifario desde el Instituto y así fomentar una mayor diversidad de ofertas competitivas en dicho mercado.
- se requiere que las **pruebas de replicabilidad se realicen para cada una de las ofertas del AEPT, tanto las ofertas anunciadas en su página web u otros medios (above-the-line o ATL) como las ofertas especiales ofrecidas a sus clientes residenciales de alto valor o con mayor antigüedad y corporativos (below-the-line o BTL)** y no solo para las ofertas más representativas en el mercado.
- por último, se solicita al Instituto **un mayor compromiso en la ejecución de las pruebas de replicabilidad ex-post en plazos de tiempo acotados, breves y razonables**, siempre garantizando la publicación de todos los resultados de forma mensual en la página web del Instituto.

6.9 Riesgo reputacional

Identificación y referencia del asunto

Según el Anexo 3, en la Medida Vigésima Quinta y el Anexo 2 Medida Decimotercera se establece con respecto a la calidad del servicio que debería brindar el AEPT a sus clientes (CS) lo siguiente:

“VIGÉSIMA QUINTA – El Agente Económico Preponderante deberá ofrecer a los Concesionarios Solicitantes y Autorizados Solicitantes, los elementos, capacidades, servicios, infraestructura y funciones necesarias para llevar a cabo la prestación de los servicios de desagregación con cuando menos las mismas condiciones, plazos y la misma calidad de servicio con que prestan dichas funciones para su propia operación y a sus afiliadas, filiales,

Le *q*

subsidiarias o empresas que pertenezcan al mismo grupo de interés económico, a cuyo efecto establecerán los mecanismos y procedimientos necesarios para mantener los niveles de calidad y seguridad acordados entre las partes.”

Adicionalmente, conforme con la calidad de los servicios ofrecidos en las ORs se tiene en el Anexo 3, Medida Vigésima Séptima, lo siguiente:

“VIGÉSIMA SÉPTIMA. - Para los servicios de desagregación objeto de la Oferta de Referencia, el Agente Económico Preponderante deberá proporcionar niveles de disponibilidad del servicio, plazos de entrega, plazos de reparación de fallas y otros parámetros de calidad relevantes que permitan al Concesionario Solicitante y Autorizado Solicitante replicar niveles equivalentes de calidad de servicio que el Agente Económico Preponderante ofrece a sus usuarios finales.

Asimismo, el Agente Económico Preponderante deberá ofrecer niveles de calidad de servicio para los servicios objeto de la Oferta de Referencia no menos favorables de los que emplea para su propia operación y a sus afiliadas, filiales, subsidiarias o empresas que pertenezcan al mismo grupo de interés económico.

Los parámetros de calidad formarán parte de la Oferta de Referencia por lo que quedarán sujetos al tratamiento previsto en la medida Quinta.⁸⁰”

Como señalan claramente las Medidas, el AEPT deberá velar por ofrecer a los CS los elementos, capacidades, servicios, infraestructura y funciones necesarias para llevar a cabo la prestación de los servicios de desagregación y otros servicios mayoristas con, cuando menos, las mismas condiciones, plazos y la misma calidad de servicio con que las prestan dichas funciones para su propia operación minorista. El AEPT está obligado a entregar a los CS estándares de calidad iguales a los de su propia operación minorista. De lo contrario se caería en una transgresión al principio de la equivalencia de insumos y no discriminación.

Problema y razones para sugerir cambios

El procedimiento de solicitud de un servicio al AEPT inicia desde el momento en el que, con la información contenida en el SEG, se determina que es factible o no entregar un servicio. Posteriormente se contacta al cliente y se definen los tiempos y las visitas técnicas de instalación. La problemática radica en que, cuando inicia el procedimiento de instalación, los equipos técnicos del AEPT hacen todo lo posible por retrasar la entrega⁸¹, tal como se puede observar en la

⁸⁰ Anexo 3 Medidas de Preponderancia Medida VIGÉSIMA SÉPTIMA

⁸¹ Después de que se haya confirmado en el SEG que el servicio es factible, se han dado casos donde el técnico del AEPT dice que no hay disponibilidad de puertos o que está dañado el puerto asignado, reiniciando todo el proceso y dejando al cliente sin servicio y a la espera de una nueva asignación de visita técnica. En la operación del AEPT,

Figura 6.25. Allí se ilustra que, de las 134 visitas agendadas por parte de GTV para SAIB en el 3T2018, el 58% fueron visitas que finalizaron con el servicio activado, mientras que el 38% necesitaron ser reagendadas y el 4% restante fueron canceladas. Es importante resaltar que, a pesar de que existieron primeras visitas con el servicio activado, estas no están exentas de un mal servicio prestado. De los servicios instalados, en el 48% de los casos se presentó algún problema. La mayoría de los problemas estaban relacionados por la hora de llegada del técnico o la falta de sincronización del módem.

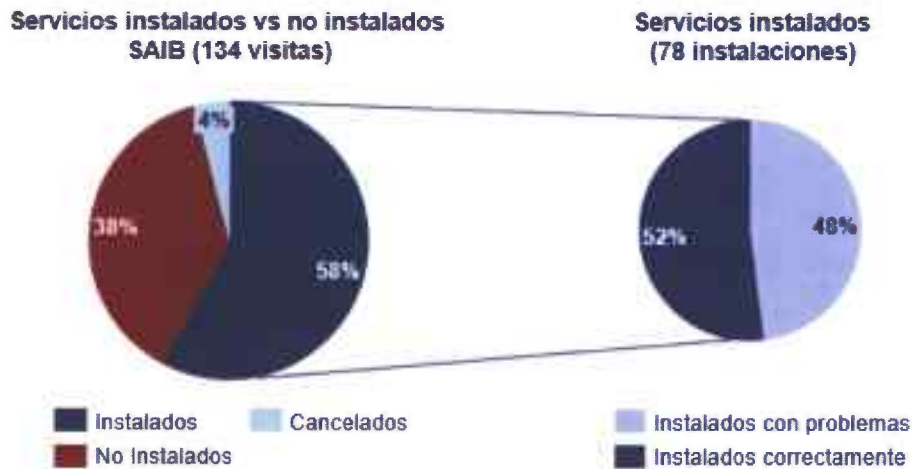


Figura 6.25: Servicios concluidos en primera visita 2018-3Q GTV [Fuente: GTV, 3T2018]

Asimismo, en la Figura 6.26 se analizan los principales inconvenientes en las visitas técnicas para la instalación de SAIB, para las cuales se puede concluir que el 31.0% de las visitas agendadas tuvieron problemas por la hora de llegada del técnico y solo el 4.5% de las visitas agendadas no se llevaron a cabo por razones atribuidas al usuario



si el puerto está dañado lo conectan en el de al lado, pero para los CS empieza otro trámite burocrático que hace perder el interés o la credibilidad del cliente en GTV

Ce *4*

Figura 6.26: Problemáticas recurrentes en primera visita técnica 3T2018 [Fuente: GTV estadísticas internas, 3T2018]

Por lo tanto, a pesar de ser entre los principales usuarios de las ORs, hasta la fecha GTV no han logrado proveer los elementos, capacidades, servicios, infraestructura y funciones necesarias para llevar a cabo la prestación de los servicios minoristas con cuando menos las mismas condiciones, plazos y la misma calidad de servicio con que el AEPT presta dichas funciones para su propia operación. Es claro que el AEPT está incumpliendo las Medidas, pero la preocupación que se quiere levantar en este punto es el riesgo reputacional que está enfrentando GTV por la falta de diligencia del AEPT en los procesos de alta de servicios, específicamente riesgos asociados a la mala atención que entregan las cuadrillas técnicas a la hora de gestionar la relación comercial con los usuarios finales del CS⁸².

En el momento en que el usuario final firma un contrato con alguna de las subsidiarias de GTV, se establece una relación comercial y contractual con el cliente, por la cual se deberá responder ante cualquier falla o incumplimiento. Los servicios mayoristas tienen el riesgo implícito de depender del accionar del AEPT⁸³, pero el servicio que se provee es tan deficiente, que en varias ocasiones ha afectado gravemente la reputación de GTV. El mal servicio que ofrece el AEPT abre la puerta a que los usuarios finales se quejen frente a PROFECO y la empresa deba asumir multas y pagar bonificaciones a los usuarios por faltas que no les corresponden.

La responsabilidad por la deficiencia en la calidad del servicio ofrecida por el AEPT recae principalmente en los CS afectando su reputación con los clientes. Por esta razón, en la actualidad, GTV rechaza el 30% de las solicitudes de clientes interesados en sus servicios, puesto que se prefiere no ofrecer el servicio a seguir poniendo en riesgo la reputación de la empresa.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Las empresas que conforman el GTV se esfuerzan intensivamente para proteger su marca y por mantener una reputación impecable con sus clientes, porque en muchas ocasiones este puede ser el único diferencial contra la oferta de valor de sus competidores. Si todos los incumplimientos y fallas en los servicios mayoristas ofrecidos por el AEPT están deteriorando la imagen y dañando la reputación de los CS, la manera de proceder será la de abstenerse de utilizar las ORs del AEPT. Esta decisión solo va a

⁸² Clientes de GTV han denunciado a la empresa las malas prácticas de los técnicos del AEPT. Los técnicos dicen a los clientes que los servicios no son comparables con los del AEPT, que los CS no tienen conectividad con otros operadores, que la mejor opción es contratar directamente el servicio con el AEPT. También se ha presentado que los técnicos hacen pruebas con el router de los CS diciendo que no funcionan cuando no han sido configurados

⁸³ En lo que respecta a la dependencia del AEPT para la instalación de servicios, al momento de hacer la solicitud, el AEPT la agenda para dentro 5 días hábiles poniendo al CS de entrada en desventaja (equivalencia de insumos). El día de la instalación, no se presenta el técnico o lleva el modem equivocado, dilatando nuevamente el proceso. El segundo intento es a los 10 días hábiles, cuando ya el cliente ha perdido toda la confianza en la marca y no desea el servicio

desembocar en externalidades negativas en la competencia y en dificultar el cumplimiento de los mandatos del Instituto.

Por esta razón, nuevamente **solicitamos al Instituto que sea más riguroso en su oficio de velar por el cumplimiento de las Medidas**, porque la impunidad en la que opera actualmente el AEPT va a desembocar en un aislamiento de los CS, que preferirán rechazar solicitudes de servicios antes que poner en riesgo su reputación, se dará una predilección por desplegar su propia infraestructura antes que utilizar la ya desplegada por el AEPT. Si bien esto incrementará las inversiones de capital, no estarán focalizadas en las zonas donde se quiere llevar cobertura, entre otras múltiples externalidades negativas.

6.10 Las propuestas para la actualización de ORs deberán reflejar condiciones equivalentes o mejores a las vigentes

Identificación y referencia del asunto

Según lo establecido en el Anexo 2, la Medida Cuadragésima Primera establece los siguiente:

“CUADRAGÉSIMA PRIMERA – El Agente Económico Preponderante deberá presentar para aprobación del Instituto, en el mes de julio del año que corresponda, una propuesta de Oferta de Referencia para la prestación del Servicio Mayorista de Usuario Visitante, una propuesta de Oferta de Referencia para la prestación del Servicio Mayorista de Comercialización o Reventa de Servicios y una propuesta de Oferta de Referencia para la prestación del Servicio de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva, según lo establecido en el artículo 268 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.”

(...) “La propuesta que presente el Agente Económico Preponderante deberá reflejar, al menos, condiciones equivalentes a las de la Oferta de Referencia vigente.”

De esta manera, se espera que año tras año las ORs logren un perfeccionamiento que obedezca a las necesidades del mercado y los CS y no disten radicalmente en sus términos y condiciones respecto a las presentadas en años anteriores.

Problema y razones para sugerir cambios

La problemática radica en que la OR presentada a consulta pública en el mes de julio de cada año por parte del AEPT presenta los mismos inconvenientes, vacíos de información y ambigüedades ya antes tratadas en consultas públicas de años anteriores. En otras palabras, el AEPT vuelve a formular los términos y condiciones de una forma

conveniente para este, pese a que en años anteriores durante las consultas públicas se le ha obligado a cambiarlos⁸⁴.

Esta situación no es consistente con la Medida antes mencionada, debido a que las propuestas presentadas no buscan reflejar condiciones equivalentes a las OR vigente, sino que intenta hacer retroceder a las ORs para volver a un estado anterior del marco de referencia regulatorio. Además, esto vuelve más complejos los procesos de consulta pública debido a que los CS además de volver a presentar inquietudes y molestias ya resueltas en años anteriores, también deben presentar otros problemas subyacentes de la OR vigente.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Por estas razones, **se requiere que el IFT sea más claro en que la propuesta del AEPT solo puede reflejar condiciones equivalentes o mejores a las de la OR vigente**, respetando lo establecido en las Medidas, pero además, que no vuelva a formular vacíos de información, ambigüedades u otro tipo de inconvenientes solicitados y aprobados en consultas públicas previas. Solicitamos al Instituto que el AEPT no pueda imponer condiciones que empeoren las estipuladas en las ORs vigentes, ya que esto conlleva a un trabajo de revisión descomunal y sin ningún valor agregado para los CS.

6.11 Barreras técnicas y operativas del AEPT desincentivan el uso de las ORs

Identificación y referencia del asunto

Específicamente para el Anexo 2 – Medidas de preponderancia fijas, pero replicable para el resto de Anexos de las Medidas, se establece lo siguiente:

*“SEGUNDA – El presente instrumento tiene por objeto establecer las medidas relacionadas con información, oferta y calidad de servicios, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, regulación asimétrica en tarifas e infraestructura de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales al Agente Económico Preponderante **en los servicios de telecomunicaciones fijos a efecto de evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia y con ello a los usuarios finales.***

CUADRAGÉSIMA PRIMERA – El Agente Económico Preponderante deberá presentar para aprobación del Instituto, en el mes de julio del año que corresponda, una propuesta de Oferta de Referencia para la prestación del Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados y una propuesta de Oferta de Referencia para la prestación del Servicio de Acceso y Uso Compartido de

Infraestructura Pasiva, según lo establecido en el Artículo 268 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

- **Aplicar condiciones discriminatorias y/o abusivas en la prestación de los servicios, por lo que deberán ofrecer los mismos precios, términos, condiciones y descuentos establecidos en las Ofertas de Referencia a cualquier Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante que se lo requiera.**

*SEXAGÉSIMA CUARTA – El Agente Económico Preponderante deberá proporcionar dentro de su red pública de telecomunicaciones el Servicio de Interconexión, el Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados y el Servicio de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva, **garantizando la Equivalencia de Insumos y la no discriminación.***

*SEXAGÉSIMA OCTAVA – El Agente Económico Preponderante deberá proporcionar al Instituto, Concesionarios Solicitantes y Autorizados Solicitantes, a través del Sistema Electrónico de Gestión, **un mapeo de su red pública de telecomunicaciones para los elementos referidos en la medida Vigésima Sexta. Dicho mapeo deberá georreferenciar los elementos y ser suficientemente detallado.***

Asimismo, el Agente Económico Preponderante deberá mantener actualizada la información de los mapas en la medida en que modifique o habilite infraestructura para la prestación de servicios a sus Usuarios finales.”

Las Medidas fueron pensadas desde una perspectiva para alcanzar en el mediano plazo una competencia efectiva en el sector de telecomunicaciones mexicano. Un entorno competitivo genera externalidades positivas en las empresas participantes, pero también genera numerosas ventajas a los consumidores, tales como precios asequibles, mejor calidad en los servicios, diversidad para la elección, transiciones tecnológicas más rápidas, mejor cobertura, entre otras. La industria de las TIC presenta barreras muy altas a la entrada, y sobre todo en países donde los mercados son altamente concentrados, por lo que la utilización de las ORs del AEPT son esenciales para eliminar dichas barreras.

Problema y razones para sugerir cambios

Las múltiples barreras técnicas y operativas impuestas por el AEPT han impedido el eficiente desarrollo del sector y bloqueado un flujo bidireccional de información con los diferentes CS. Como lo hemos mencionado a lo largo de todo el documento, en la actualidad las Medidas han tenido un impacto mínimo en la competencia del sector, y esto se debe a que el AEPT no garantiza la equivalencia de insumos, aplica condiciones discriminatorias en la provisión de los servicios, no mantiene el SEG con información

actualizada, manipula la información ignorando el principio de transparencia y procura por todos los medios dificultar cualquier solicitud de servicios mayoristas reguladas.

GTV, en su posición como el principal usuario de las ORs del AEPT, se ha visto obligado a recurrir a otras alternativas ofrecidas por otros operadores en el mercado, o incluso, a desplegar infraestructura propia por la falta de efectividad en la provisión de los servicios mayoristas ofrecidos a través de las ORs. Es tan crítica la situación, que los volúmenes de solicitudes por servicios en la OREDA han disminuido aproximadamente de 3,410 solicitudes de alta en el primer cuatrimestre de 2018 a solamente 490 en el primer cuatrimestre del 2019.

El ritmo de solicitudes ha bajado tan significativamente, que hoy es prácticamente nula la demanda de servicios mayoristas a través de la OREDA (por la ineficiencia y los obstáculos durante el proceso de contratación de los diferentes servicios). Lo preocupante de la evolución negativa es que está asociada a servicios que en teoría requieren la menor intervención por parte del AEPT (reventa y SAIB) ya que son servicios activos sobre la infraestructura del AEPT. Si en un futuro GTV o cualquier otro CS pudieran contemplar la prestación de servicios mayoristas a través de infraestructura desagregada, los procesos de contratación serán imposibles. Sin una masificación de servicios activos por parte de los CS a través de la OREDA, no es posible visionar la viabilidad de contratar servicios más sofisticados.

La deficiente y mala calidad de la información que entrega la plataforma electrónica del AEPT ha impedido a los CS dar un uso masivo a las ORs y transformar disruptivamente el negocio minorista. Adicional a lo anterior, se deben también tener en cuenta las otras problemáticas que surgen cuando los CS tratan de utilizar los servicios mayoristas regulados: la definición de las visitas técnicas, la configuración de equipos en los hogares de los usuarios finales, la entrega efectiva de los servicios, el alta de domicilios en el sistema y otro sinfín de preocupaciones que surgen todos los días en la operación. Todas estas situaciones han puesto en juego la reputación de las empresas del GTV, debido a que se ha hecho imposible entregar los servicios a sus usuarios finales de forma correcta. Si los CS dejan de utilizar las ORs, el Instituto perderá una de sus herramientas más potentes para incentivar la competencia y evitar duplicidad en los despliegues TIC. Al evitar la duplicidad se podrán destinar estos fondos a incentivar el despliegue en nuevas zonas, apoyando los objetivos-país para fomentar la conectividad en México.

Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

En las mejores prácticas de BEREC se establecen soluciones en cuanto a los problemas de flujo de información y las barreras de entrada que establece el agente con PSM teniendo que:

Objective	Competitionissue	Bestpractices remedies
-----------	------------------	------------------------

Le

l

Objective	Competition issue	Best practices remedies
Assurance of access	SMP operators do not grant access in suitable forms to allow competitors to offer either standalone broadband services or combined broadband/narrowband services, at their discretion.	BP3 NRAs should encourage infrastructure competition at the deepest level where it is reasonable, to reduce barriers to entry.
Transparency	<p>SMP operators have preferential access to certain key information compared to alternative operators. Certain information which is naturally available to SMP operators (but not to alternative operators) could be used to gain an unfair advantage (for example, SMP operator's development close off dates).</p> <p>SMP operators may deny access to information on existing infrastructure that might be used for NGA roll-out by alternative operators.</p>	<p>BP27 NRAs should require SMP operators to make certain information available to all operators (publicly or on request) within a reasonable period of time. Such information should include the results of Key Performance Indicators (KPI) measurements (see BP34b below) and planned future changes to the SMP operator's network architecture as far as they are relevant to network access (e. g. future points of access) and which might affect the provision of services.</p> <p>BP28 NRAs should consider imposing an obligation to set up an infrastructure database for the use of civil engineering infrastructure at least containing all ducts of the SMP operator. The database should contain organisation and technical characteristics of civil engineering infrastructure, their geographic location. Available space in ducts may be considered to be part of such a database.</p>

Figura 6.27: Evidencia internacional acerca de barreras técnicas [Fuente: BEREC BoR 1127, 2012]

Según la Figura 6.7, BEREC establece que se debe crear una plataforma en la que se pueda compartir información acerca de la infraestructura que posee el operador con PSM. El regulador debe incentivar la compartición de infraestructura para de esa manera reducir las barreras a la entrada.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Como se mencionó en la Sección 3, se sugiere que el IFT actúe rápidamente para corregir las múltiples irregularidades e ineficiencias en la operación mayorista del AEPT. **Al cierre de 2018 la cantidad de servicios mayoristas activos no representaba ni un 0.05% del total del mercado⁸⁵, demostrando que todas las iniciativas regulatorias a duras penas han tenido un impacto sobre el mercado y han sido herramientas obsoletas para la masificación de los servicios en los últimos cinco años. Durante toda la Sección 6 de este documento se presentaron las diversas insuficiencias e ineficiencias en la implementación de las Medidas por parte del AEPT, lo que deja sobre la mesa que si el Instituto quiere que el mercado funcione, deberá ser menos permisivo y laxo con los incumplimientos del AEPT.**

⁸⁵ GTV mantiene a la fecha 7,020 servicios activos mediante la OREDA, y según datos estadísticos del IFT al 3T2018 estos representan el 90% de servicios activos en el mercado mediante las ofertas mayoristas del AEPT

7 Afectación en la implementación de las Ofertas de Referencia para la masificación de los servicios

En la presente sección presentamos problemáticas en la implementación de las Ofertas de Referencia por parte del AEPT, quien se ha escudado en ambigüedades de las Medidas de Preponderancia para obstaculizar el correcto funcionamiento de las diferentes ofertas mayoristas. Evaluaremos los casos más relevantes identificados por parte de GTV.

7.1 OREDA

7.1.1 Falta de transparencia y equivalencia de insumos en el alta de servicios

Identificación y referencia del asunto

En el Anexo 3 – Medidas para la desagregación efectiva de la red local, en la Medida Tercera, se establece lo siguiente:

“TERCERA – Además de las definiciones previstas en el Artículo 3 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, para efectos de las presentes medidas, se entenderá por:

(...)

4.1) Equivalencia de Insumos: *Suministro de servicios mayoristas regulados e información relacionada con los mismos, a Concesionarios Solicitantes y Autorizados Solicitantes, incluidos el propio Agente Económico Preponderante y las empresas pertenecientes y relacionadas con éste, en los mismos términos y condiciones, niveles de precios y calidad del servicio, plazos, sistemas, procesos y grado de fiabilidad”*

Adicional a lo anterior, en el mismo Anexo 3, en la Medida Cuarta se establece lo siguiente:

*“CUARTA – El Agente Económico Preponderante **deberá proporcionar, en términos no discriminatorios y garantizando la Equivalencia de Insumos**, los siguientes Servicios de Desagregación:*

- *Servicio de Desagregación Total del Bucle Local;*
- *Servicio de Desagregación Total del Sub-bucle Local;*
- *Servicio de Desagregación Compartida del Bucle Local;*
- *Servicio de Desagregación Compartida del Sub-bucle Local;*

Ce

l

- Servicio de Acceso Indirecto al Bucle Local;
- Servicio de Reventa;
- Servicio de Coubicación para Desagregación; y
- Servicios Auxiliares

(...)

*El Agente Económico Preponderante deberá otorgar los permisos, **las facilidades técnicas y los elementos de red que sean necesarios al Concesionario Solicitante y Autorizado Solicitante para la prestación de los Servicios de Desagregación.***

Asimismo, en la Medida Quincuagésima, se determina que el AEPT deberá implementar la equivalencia de insumos en la provisión de los servicios mayoristas regulados:

*“QUINCUAGÉSIMA – El Agente Económico Preponderante **deberá implementar la Equivalencia de Insumos en la provisión de los servicios mayoristas regulados.***

*Adicionalmente, deberá atender las solicitudes bajo el método de **primeras entradas-primeras salidas**, sin menoscabo de que por una provisión eficiente éstas puedan terminar en orden distinto, siempre y cuando se respete el principio de no discriminación.*

Para la verificación de la no discriminación, el Agente Económico Preponderante deberá reportar una serie de Indicadores Clave de Desempeño, distinguiendo entre las operaciones propias y de terceros, bajo los formatos y plazos establecidos por el Instituto.

***La Equivalencia de Insumos se aplicará a todos los servicios mayoristas regulados**, salvo cuando el Agente Económico Preponderante demuestre ante el Instituto que no existe demanda de un servicio mayorista en cuestión”*

De acuerdo con la Oferta de Referencia para la Desagregación del Bucle Local en su versión más reciente⁸⁶, en su inciso 4.5 y 6.5 se tiene que:

*“**Para el caso de cliente nuevo sin domicilio registrado en la base de datos de Telmex**, el SEG permitirá concluir con el procedimiento de Alta como Usuario Nuevo, asimismo **Telmex registrará en el SEG y en la base de datos de Telmex, el domicilio en un plazo máximo de 48 horas.**”*

Por último, en la Medida Décimosexta, se determina que el AEPT deberá utilizar los mismos recursos que el CS, especificando que:

⁸⁶ https://downloads.telmx.com/pdf/OREDA-PublicacionOfertaDiariosCirculacionNacional_19.pdf?_ga=2.221700560.950095292.1557848212-2080910540.1557848212



“DECIMOSEXTA – (...) El Agente Económico Preponderante deberá aplicar los procedimientos previstos en las presentes medidas y utilizar el Sistema Electrónico de Gestión para las operaciones realizadas por la propia empresa, así como por sus filiales y subsidiarias.”

Según las Medidas aquí expuestas, el AEPT no tiene permitido realizar acciones que involucren una violación al principio de Equivalencia de Insumos. Actualmente, es de nuestro conocimiento que el AEPT tiene y utiliza sistemas externos diferentes al SEG para realizar funciones que corresponden al SEG. Un ejemplo de esto es que el AEPT ejecuta los procedimientos asociados al alta de los servicios utilizando una plataforma diferente al SEG, y que tiene mejores prestaciones que el SEG. Esto pone en clara desventaja a los CS respecto del AEPT.

Problema y razones para sugerir cambios

Existen varias problemáticas identificadas. En primer lugar, en cuanto a los domicilios no encontrados en el SEG, se evidencia una infracción a las Medidas, teniendo en cuenta que el 26% de las direcciones contratadas en zonas de cobertura no están dadas de alta en el SEG superando el umbral de las 48 horas límite.

Esto está generando dos problemas. Primero, falta de veracidad en la información disponible para tomar decisiones de negocio y segundo, la utilización indebida del que debe ser el principal canal de comunicación entre el CS y el AEPT, es decir, el SEG. Esto último genera una imposibilidad para poder finalizar la contratación del servicio a tiempo, ya que al no encontrar un domicilio en la plataforma que si existe en la zona de cobertura, impide realizar la contratación del servicio. Si bien el AEPT hizo una “mejora” al SEG a este respecto tras solicitud del IFT, no fue funcional y las problemáticas mencionadas previamente continuaron sin una solución efectiva a la fecha.

Por otra parte, existe el caso en el que aun cuando se encuentra el domicilio con las facilidades requeridas no es posible contratar el servicio. En la Figura 7.1 y Figura 7.2 se puede observar un ejemplo de esta problemática. Esto dificulta la debida utilización de las ORs y pone en evidencia las deficiencias del SEG para cumplir con la norma establecida.

Ce

l

Consulta de domicilios por Calle

* Calle * Número * Interior Colonia *

CHICHARO 01 MALPAIS

Ciudad * Municipio * Estado *

VALLE DE SANTIAGO VALLE DE SANTIAGO GUANAJUATO

Manzana Lote Entre Calle1 Entre Calle2

AVE MANGO MANDARINA

Calificador Subnombre **Facilidades de Red** Departamento

Telefono	✓		
Dispositivo	✓		
Red Principal	✓		C
Red Secundaria	✓		
Puertos (Sujeto a la Velocidad Comercial a Contratar)	✓		

Aceptar

Anterior Siguiente

Figura 7.1: Facilidades de red de un domicilio que se encuentra en el SEG [Fuente: GTV, 2019]

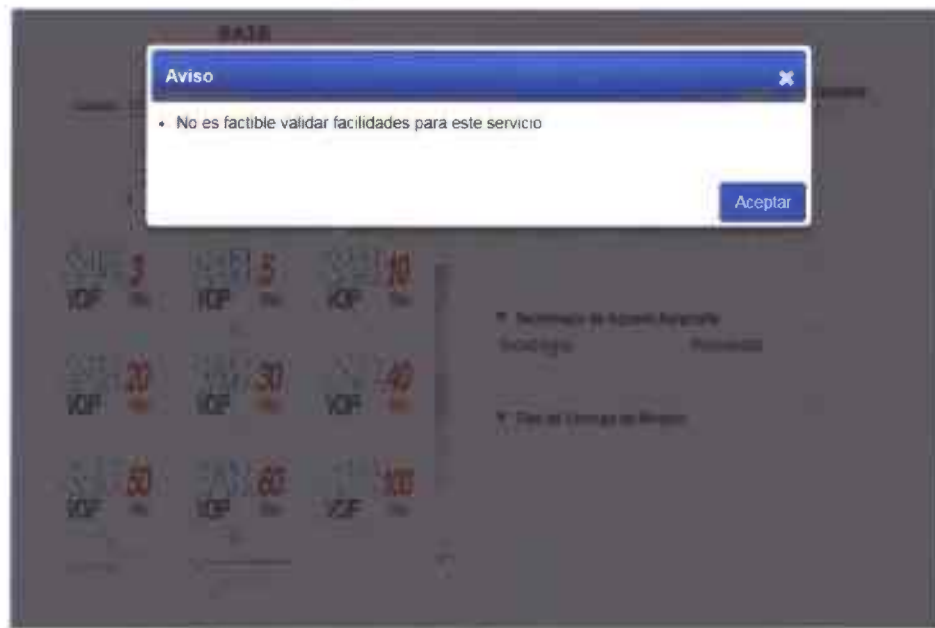


Figura 7.2: Aviso al validar las facilidades del domicilio del SEG [Fuente: GTV, 2019]

De igual manera, una ardua investigación evidencia que el AEPT no usa el SEG para sus propias operaciones, develando que el SEG no es la fuente principal de información. El AEPT utiliza, entre otras, una plataforma llamada PISA, la cual es utilizada por este para brindar servicios a sus usuarios finales, dígame para brindarse servicio a sí mismo, tal como se evidencia en las figuras siguientes. En ellas se evidencia la indiscutible omisión a las Medidas, contraviniendo flagrantemente el principio de Equivalencia de Insumos e inhabilitando a los CS a tener acceso información actualizada y válida para tomar acciones que fomenten la calidad de los servicios y la competencia en el sector.

Le

l

En la Figura 7.3 se muestra un ejemplo de cómo el AEPT puede utilizar herramientas especiales, a las cuales GTV no tiene acceso, para validar información. Asimismo, en la Figura 7.4 se evidencia que utilizan un sistema diferente al SEG para dar de alta a un servicio para usuarios del AEPT con un número de control y subcontrol específico. Por último, en la Figura 7.5 se muestra como un funcionario del AEPT puede dejar comentarios en el sistema si no le es posible dar de alta el domicilio por medio del sistema PISA.

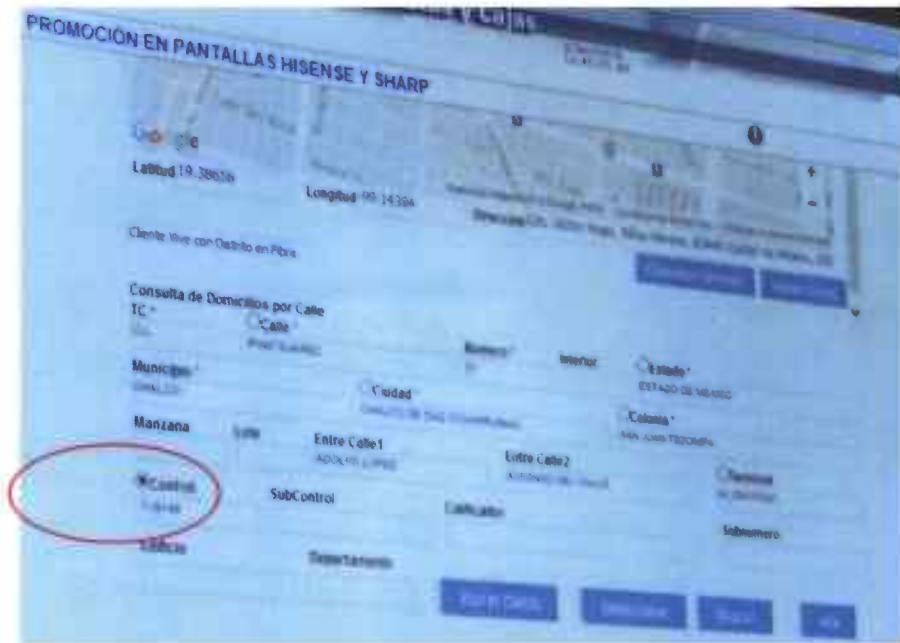


Figura 7.3: Acceso a búsquedas especiales por parte del AEPT (a la cual GTV no tiene acceso) [Fuente: GTV, 2019]

Ca

9

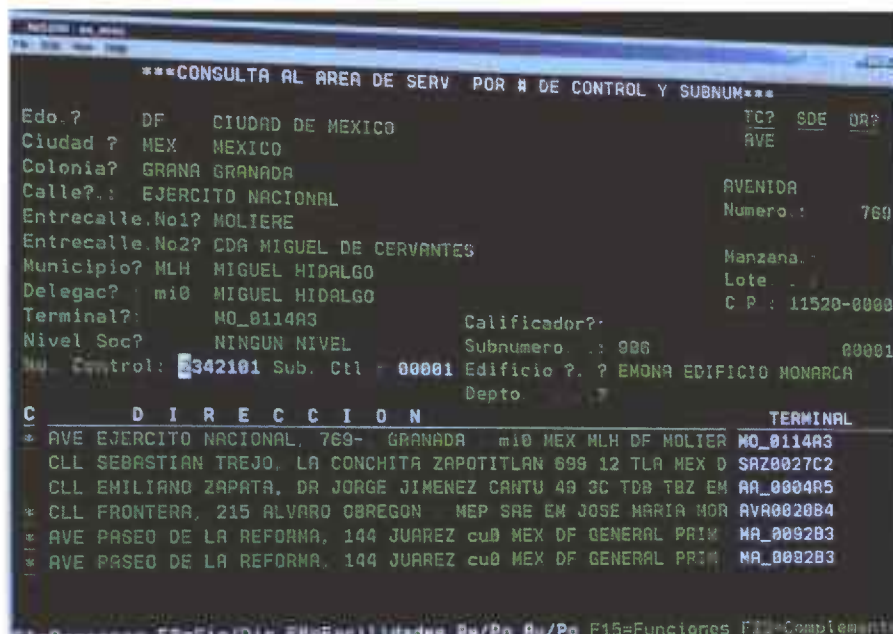


Figura 7.4: Registro del domicilio en PISA con un número de Control y Sub control después de una llamada realizada (GTV no tiene acceso a esta herramienta) [Fuente: GTV, 2019]

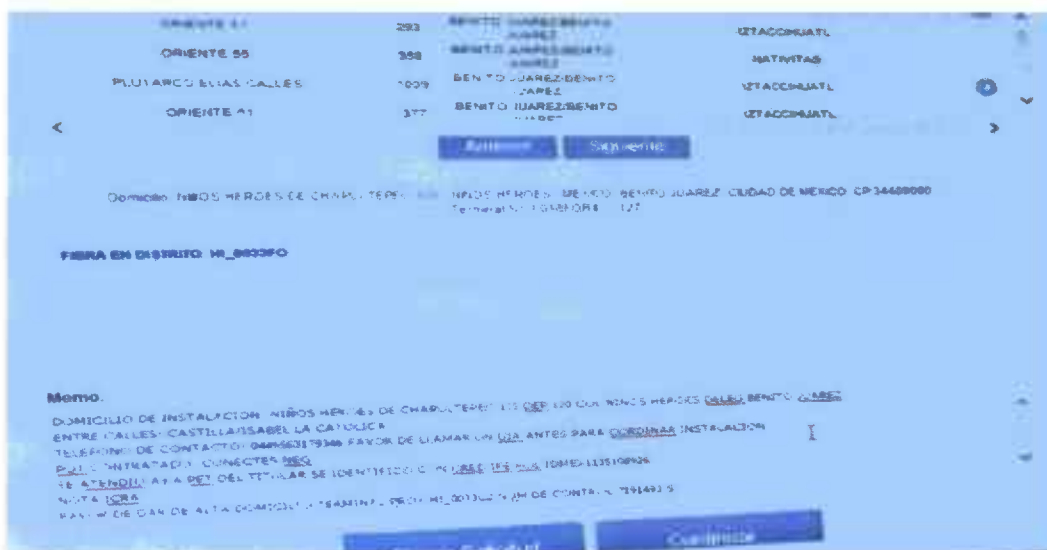


Figura 7.5: Evidencia de que AEPT utiliza herramientas a las que GTV no tiene acceso para el Alta de domicilios (GTV no tiene acceso a Memo) [Fuente: GTV, 2019]

Como última problemática, se han identificado una serie de barreras operativas que impiden cumplir con los niveles de servicio de una operación minorista de servicios de telecomunicaciones. Esto es generalizado y afecta todos los servicios, así como todas las acciones y procesos de gestión, tales como:

- contratación
- agendamiento y tiempos de instalación

Ce

- activación y aprovisionamiento
- atención y solución de quejas al cliente final
- suspensiones
- reanudaciones
- cambios de modalidad y de productos.

Todos estos deben de ser gestionados mediante el SEG, pero se ha identificado una clara desigualdad en los tiempos de respuesta para operaciones mayoristas y las propias minoristas del AEPT.

Con todo lo anterior, se confirma y demuestra que no se tiene una equivalencia de insumos ni tampoco una transparencia absoluta de la información, imposibilitando la competencia efectiva en el sector.

Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

Con base en la guía de buenas prácticas propuesta por el BEREC y que se mencionó previamente en la Sección 6.2, se identifica que la OREDA vigente presenta inconsistencias en la preservación de dos objetivos fundamentales que deberían ser garantizados por el Instituto, siendo estos la transparencia y la equivalencia de insumos. El no mantenerlos y reglamentarlos de forma adecuada ha facilitado la aparición de prácticas anticompetitivas.

Ante una problemática equivalente a la expuesta en esta sección, la posición del BEREC respecto a este asunto se puede sintetizar de la siguiente manera:

Objetivo incumplido	Problemática subyacente	Mejores prácticas sugeridas
Reglas de juego niveladas	Los operadores alternativos no pueden competir en igualdad de condiciones, dado que el operador con PSM tiene una ventaja injusta y presenta un comportamiento obstructivo	BP19. El regulador debe obligar a los operadores con PSM a aplicar de forma estricta la equivalencia de insumos. Por ello, el regulador debe determinar la aplicación exacta de la forma de equivalencia producto por producto
Transparencia	Los operadores con PSM tienen un acceso preferencial a la información clave en comparación con los otros operadores alternativos. Cierta información que está naturalmente disponible para los operadores con PMS (pero no para los operadores alternativos) podría usarse para obtener una ventaja injusta	BP27. El regulador debe exigir al operador con PSM que ponga determinada información a disposición de todos los operadores (públicamente o a pedido) dentro de un período de tiempo razonable. Dicha información debe incluir los resultados de las mediciones de los indicadores clave de rendimiento y los cambios futuros planificados en la arquitectura, en la medida en que sean relevantes para el acceso a la red (por ejemplo, puntos de acceso futuros) y que puedan afectar la provisión de servicios

Ce

4

Figura 7.6: Buenas prácticas BEREC respecto de transparencia y equivalencia de insumos [Fuente: BEREC, 2012]

Partiendo de la literatura desarrollada por el BEREC y la evidencia presentada, se puede decir que las plataformas complementarias utilizadas por el AEPT (por ejemplo, PISA) no son equivalentes al SEG desde una perspectiva de "producto por producto", debido a que las primeras proporcionan información privilegiada al AEPT en tiempo real mientras que el segundo no proporciona las mismas dimensiones y disponibilidad de información para el resto de los CS.

En la mayoría de los casos, esta información es un insumo fundamental para tomar decisiones precisas y dadas las condiciones de dominancia tan evidentes del AEPT, el acceso a esta información es un asunto de competencia del cual el Instituto debe encargarse si pretende lograr un eficiente cumplimiento de los principios de transparencia y equivalencia de insumos. Así como lo recomienda el BEREC, es justo que el Instituto desarrolle unos criterios de equivalencia en los que realmente se preocupe por establecer la información pública a la que deben tener acceso todos los involucrados en el mercado en igualdad de condiciones.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Teniendo en cuenta lo previamente mencionado, se le sugiere al IFT que modifique las Medidas alusivas a equivalencia de insumos, principalmente las expuestas en esta Sección. Se sugiere que se incluya el hecho de que cualquier incumplimiento a estas, incluyendo de forma explícita que cualquier acción que no esté en pro de la equivalencia de insumos, como por ejemplo el uso de herramientas paralelas o diferentes a las que pueden usar los CS, serán consideradas como una práctica monopólica y se sancionarán con todo el peso de la ley conforme lo estipula la LFTR, Título VII De las Medidas de Apremio y Sanciones, Capítulo II De las Multas y Sanciones, Sección XIV:

"Multa hasta por el equivalente al diez por ciento de los ingresos del Agente Económico que controle un insumo esencial, por incumplir la regulación establecida con respecto al mismo y a quien no obedezca la orden de eliminar una barrera a la competencia"

Adicionalmente, se recomienda que en el Anexo 3 y Anexo 2, Medidas Decimosexta y Cuadragésima Segunda respectivamente, se adicione que cualquier cambio requerido al SEG o adición de alguna herramienta complementaria, se vea sometido a una evaluación ex post por parte del Instituto. Si como resultado de dicha evaluación ex post la solución provista por el AEPT no se encuentra funcionando, se sancione al AEPT conforme a la Ley, ya que esos incumplimientos se deben considerar una desobediencia a la orden de la autoridad competente para eliminar una barrera a la competencia.

Finalmente, se sugiere imperativamente que el Instituto fomente la implemente las siguientes acciones dentro de las medidas:



- generar controles e indicadores de desempeño que se evalúen periódicamente (mensualmente) tanto en el SEG del AEPT como en el SEG de los CS para cada una de las operaciones y procesos que se ejecutan a través del sistema
- generar mediciones y cuadros comparativos de las operaciones ejecutadas en el SEG del AEPT y de los CS
- generar una estructura de niveles de servicio mínimos de los tiempos de ejecución de las operaciones y transacciones del SEG, así como las penalizaciones respectivas en caso de incumplimiento
- Implementar penalizaciones para la falta de cumplimiento de implementación y ejecución de todos los procesos asociados

7.1.2 Medición en la entrega de servicios no se realiza en un proceso end-to-end

Identificación y referencia del asunto

Según el Anexo 3, Medida Vigésima Sexta, se tiene en cuanto al procedimiento y responsabilidad del AEPT en la prestación del servicio que:

“VIGÉSIMA SEXTA –El Agente Económico Preponderante será responsable del mantenimiento, seguridad y calidad desde el Punto de Conexión Terminal de la red en el domicilio del usuario final hasta el punto de entrega al Concesionario Solicitante de los Servicios de Desagregación.”

Asimismo, en la Medida Trigésima Segunda, se confirma el hecho de que las revisiones técnicas requeridas para confirmar la entrega de los servicios no pueden implicar un retraso o negación del servicio, estableciendo que:

“TRIGÉSIMA SEGUNDA–El Agente Económico Preponderante deberá realizar las pruebas técnicas requeridas por el Concesionario Solicitante sin que ello signifique que se pueda utilizar como una práctica para retrasar y/o negar la entrega de los servicios.”

Lo anterior representa la responsabilidad del AEPT como acompañante del proceso en una prestación de servicio de calidad. Para cumplir con esa característica, este deberá asegurar su completo seguimiento durante todas las etapas, ya que se considera un proceso end-to-end.

Problema y razones para sugerir cambios

Actualmente, el AEPT está reportando de manera errónea el estado de instalación de servicios. El AEPT reporta servicios instalados como “entregado” en el SEG, pero en varias ocasiones el servicio no queda habilitado en el domicilio del cliente. Ejemplo de esto es que a noviembre de 2018 de la totalidad de servicios SAIB solicitados por GTV, en promedio, en el 20% de los casos el cliente no quedo con el servicio habilitado de

Le

9

manera exitosa, y lo peor fue que no se dio solución de manera oportuna por parte del AEPT. Ante este tipo de situaciones, el AEPT se escuda en que las pruebas que realiza son hasta puntos intermedios, lo cual carece de todo sentido común, ya que lo importante es que los clientes finales reciban un servicio habilitado y funcional.

Lastimosamente, GTV no recibe confirmación de una instalación exitosa en domicilio del cliente de parte del AEPT y que sea verificable en el SEG. Esto está sucediendo por la ausencia de procedimientos más exigentes para el AEPT y la falta de compromiso de este con las Medidas, las cuales están resultando ineficaces.

En resumen, el AEPT aprovecha su posición y los vacíos regulatorios para no realizar responsablemente un proceso de entrega a satisfacción de servicios end-to-end, desde la solicitud del servicio hasta su instalación exitosa hasta el domicilio del cliente.

Por otro lado, las Medidas presentan una inconsistencia entre los requerimientos incluidos en sus Anexos. En el Anexo 2, Medida Decimosexta, en referencia a la ORE se especifica claramente que existe un plazo máximo para la entrega de un enlace dedicado:

*“Para el caso del Servicio de Arrendamiento de Enlaces Dedicados de Interconexión, el Agente Económico Preponderante estará obligado a entregar bajo cualquier circunstancia dichos Enlaces Dedicados en **un plazo no mayor a quince días hábiles**”*

En cambio, en las Medidas referentes a la OREDA estos plazos no se encuentran estipulados ni especificados. Si bien la Medida Quinta del Anexo 3 menciona que el AEPT tendrá que incluir los plazos asociados a la prestación de los servicios en la OR correspondiente, dichos plazos y tiempos de respuesta incluidos en la OR, no se están respetando debidamente en la mayoría de los casos.

Esto evidencia un problema crítico de vacío en las Medidas que permiten al AEPT saltarse el debido cumplimiento de un factor clave en la entrega de los servicios asociados, como lo son los plazos.

Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

Con base en la guía de buenas prácticas propuesta por el BEREC y que se mencionó previamente en la Sección 6.2 se identifica que la OREDA vigente presenta inconsistencias para garantizar una calidad razonable del acceso a productos en términos de los aspectos operacionales, que eventualmente han ido socavando las condiciones en las que el AEPT da cumplimiento a los requerimientos de los CS.

Ante una problemática equivalente a la expuesta en esta sección, la posición del BEREC respecto a este asunto se puede sintetizar de la siguiente manera:



Objetivo incumplido	Problemática subyacente	Mejores prácticas sugeridas
Calidad razonable del acceso a productos y servicios	El operador con PSM tiene incentivos para discriminar a favor de sus propias operaciones, en relación con la calidad de los productos de acceso mayorista. Como resultado, es posible que los productos de acceso no sean de una calidad razonable y que los niveles de servicio no sean comparables con los proporcionados por el operador con PSM a sus propios negocios	<p>BP32. El regulador debe exigir a los operadores con PSM un nivel de servicio definido razonable (SLA). Estos acuerdos de nivel de servicio deben cubrir áreas de servicio específicas.</p> <p>BP33. El regulador debe imponer un requisito genérico a los operadores de PSM para proporcionar SLG (Garantías de Nivel de Servicio). Estos deben cubrir todas las áreas de servicio específicas necesarias (pedidos, entrega, disponibilidad y mantenimiento). Estos SLG no deben requerir la intervención del regulador o tribunales para lograr la respectiva indemnización, debido a que los pagos deben ser proactivos por naturaleza ante el incumplimiento. Los SLG deben estar disponibles para todos los operadores alternativos.</p>

Figure 7.7: Buenas prácticas BEREC respecto de la calidad razonable del acceso a productos y servicios [Fuente: BEREC, 2012]

Con base en las recomendaciones del BEREC, es preciso que el Instituto determine condiciones más específicas en las Medidas de forma tal que se dé un impacto en los SLG aguas abajo, especificando las condiciones mínimas de cumplimiento en términos de, por ejemplo, los plazos. Simultáneamente, el Instituto deberá establecer las sanciones correspondientes ante el incumplimiento de estos ajustes a las medidas.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Por lo anteriormente expuesto, se le sugiere al Instituto eliminar la ambigüedad de las Medidas incluyendo las siguientes aclaraciones en los Anexos aplicables:

- la entrega de un servicio en el domicilio de un cliente final solo se puede dar por finalizada una vez el cliente final y el CS confirmen que el servicio ha sido correctamente instalado, lo cual quiere decir que el servicio quedó operativo para el usuario en las condiciones contratadas
- los plazos asociados a los servicios de la OREDA deben estar incluidos de manera explícita, detallando los tiempos límites de cada procedimiento para cada servicio activo, tomando como referencia lo incluido en la Medida Decimosexta del Anexo 2. Esto no implica que los mismos plazos a incluir en las Medidas no estén alineados con los plazos incluidos en la OREDA vigente.

Lo anterior se busca con la finalidad de que la Medida sea lo suficientemente clara y de esta forma evitar que el AEPT pueda justificar cualquier incumplimiento basándose en las ambigüedades de la misma, garantizando así que cumpla con su deber. En conclusión, se requiere eliminar las holguras innecesarias y las salvaguardas

actualmente existentes. De esta forma, se aumenta la calidad de la prestación del servicio e incentiva la competencia.

Un ejemplo de la utilidad en el cambio de las Medidas se observa en las Ofertas de Referencia de Enlaces Dedicados, en donde, el AEPT cumple a cabalidad, debido a su temor constante de ser sancionado por incumplimiento en los plazos establecidos para el servicio.

7.1.3 Los CS no tienen ninguna visibilidad con respecto al proceso de alta de los servicios

Identificación y referencia del asunto

En la OREDA de 2019, en la Sección 4.5 de procedimientos de contratación, modificación y baja de los servicios de Reventa se menciona respecto del procedimiento de alta de servicios que:

*“Telmex llevará a cabo las actuaciones necesarias para habilitar el servicio el día confirmado por el CS. **Se abrirá un canal continuo de comunicación (vía telefónica) entre Telmex y el CS para dar seguimiento a la instalación**”*

Se entiende de esto que el canal continuo que puede establecerse durante el proceso de instalación debería ser establecido con el funcionario del AEPT que instala el servicio para darle visibilidad al CS de cualquier novedad con respecto al procedimiento.

Problema y razones para sugerir cambios

Lo establecido en la OREDA al respecto del establecimiento del canal de comunicación no se está cumpliendo por parte del AEPT. A la fecha, los funcionarios o instaladores quienes deberían “iniciar una llamada” o un “canal directo” con el CS para mantenerlo informado de cualquier novedad durante el procedimiento, no lo están haciendo. Por lo tanto, no hay un proceso activo en el flujo de información y actualización del estado de prestación del servicio de alta ni un mecanismo de penalización por no realizarlo.

Todo esto se traduce en que los CS no tienen forma de saber si la instalación ha sido realizada de forma exitosa y si los servicios contratados ya están activos para el cliente.

Lo anterior, transgrede el principio de transparencia, al bloquear el acceso del CS a la información en tiempo real del estado del proceso del servicio que contrató. Asimismo, teniendo en cuenta lo mencionado en la Sección 7.1.2, este incumplimiento a lo establecido en la OR afecta la capacidad de reacción que tiene el CS respecto del servicio que está prestando y por ende puede influir en la calidad del mismo de cara al cliente final, colocando al CS en un riesgo reputacional, como se expone en la 6.7 del presente documento.



Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

Al igual que en la sección anterior, se identifica que la OREDA vigente presenta inconsistencias para garantizar una calidad razonable del acceso a productos en términos de los aspectos operacionales.

Ante una problemática equivalente a la expuesta en esta sección, la posición del BEREC respecto a este asunto se puede sintetizar de la siguiente manera:

Objetivo incumplido	Problemática subyacente	Mejores prácticas sugeridas
Calidad razonable del acceso a productos y servicios	El operador con PSM tiene incentivos para discriminar a favor de sus propias operaciones, en relación con la calidad de los productos de acceso mayorista. Como resultado, es posible que los productos de acceso no sean de una calidad razonable y que los niveles de servicio no sean comparables con los proporcionados por los operadores de PSM a sus propios negocios posteriores.	BP32. El regulador debe exigir a los operadores con PSM un nivel de servicio definido razonable (SLA). Estos acuerdos de nivel de servicio deben cubrir áreas de servicio específicas. Los SLA deben estar disponibles para los operadores mayoristas. Para garantizar la máxima transparencia y comparabilidad de los términos proporcionados por los operadores con PSM a los operadores alternativos y, todos los SLA podrían ponerse a disposición de todos los clientes mayoristas relevantes.

Figure 7.8: Buenas prácticas BEREC respecto de la calidad razonable del acceso a productos y servicios [Fuente: BEREC, 2012]

Con base en las recomendaciones del BEREC, es preciso que el Instituto trabaje por determinar condiciones más específicas en las Medidas de tal forma que la redacción de los futuros SLA y OR sean consistentes con las buenas prácticas sugeridas anteriormente.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Se requiere que el Instituto haga énfasis al respecto de este asunto en las Medidas. Se sugiere al IFT que se adicione una nueva Medida o se modifique alguna existente, en la cual se exprese de manera explícita la necesidad de tener este canal directo entre el AEPT y el CS durante los procesos de instalación y alta de los servicios, así como las consecuencias de incumplirlo. El hecho que este incluido en la OREDA no se está traduciendo en un cumplimiento de la obligación de parte del AEPT.

Alternativamente, el AEPT podría dotar a sus funcionarios de instalación de acceso al SEG (de forma directa o indirecta), para que estos mismos lo mantuviesen actualizado y que este sea el canal por medio del cual el CS pueda estar enterado en tiempo real del estado en el que se encuentran el proceso de alta. La anterior sugerencia podría ser útil,

Ce *g*

solo si se tienen en cuenta las sugerencias que presentamos al Instituto en la 6.1 respecto de las modificaciones necesarias en el SEG para su adecuado funcionamiento.

Sin importar que se implemente, lo importante es que las Medidas incluyan y mencionen la necesidad de tener una visibilidad en tiempo real del estado de ejecución de los servicios a prestar por los funcionarios del AEPT y en caso de un incumplimiento se ejecuten las sanciones respectivas.

Adicional a lo anteriormente mencionado, el canal abierto de comunicaciones entre el CS y los técnicos del AEPT permitirá mitigar los riesgos asociados al mal servicio que presten los instaladores del AEPT, ya que el CS estará enterado de su actuar y diligencia durante todo el proceso.

7.2 ORCI FIJA

7.2.1 Imposibilidad de comprobar fehacientemente por parte del CS la existencia de espacio para servicios de coubicación

Identificación y referencia del asunto

Según el Anexo 3, Medidas Séptima, Octava y Novena, se tiene estipulado en cuanto al servicio de Coubicación, lo siguiente:

*“SÉPTIMA – El Agente Económico Preponderante **deberá proveer el Servicio de Coubicación para Desagregación, así como hacer disponibles el espacio físico y todos los servicios de suministro de energía, aire acondicionado, medidas de seguridad y demás facilidades que se requieran, aplicando el principio de no discriminación, en las mismas condiciones que los proporciona para sus propias operaciones, así como a sus subsidiarias y filiales.***

*OCTAVA – El Agente Económico Preponderante **deberá utilizar todo el Espacio Vacante que sea necesario para atender las solicitudes del Servicio de Coubicación para Desagregación de los Concesionarios Solicitantes de acuerdo con las condiciones de la Oferta de Referencia.***

*NOVENA – Cuando no exista Espacio Vacante y exista demanda adicional para el Servicio de Coubicación para Desagregación, el Agente Económico Preponderante **deberá llevar a cabo un procedimiento de reasignación de espacio y redistribución de elementos, aplicando el principio de no discriminación, mismo que deberá ser descrito en la Oferta de Referencia.***

*Quando, habiendo aplicado el procedimiento de reasignación de espacio, éste no sea suficiente para satisfacer la demanda adicional para el Servicio de Coubicación de Desagregación, el Agente Económico Preponderante **aplicará***

C

9

un procedimiento de recuperación de los espacios ocupados por aquellos Concesionarios Solicitantes que no lo utilicen de manera efectiva.

Se considera que la utilización es efectiva cuando habiendo sido entregado el espacio para el Servicio de Coubicación para Desagregación con todos los servicios necesarios para su correcta operación, el Concesionario Solicitante cuenta con los equipos instalados para proveer los servicios a los usuarios finales.

(...)."

Problema y razones para sugerir cambios

Actualmente el CS no tiene forma alguna de identificar si existe de forma veraz disponibilidad de espacio en temas de coubicación. Por ende, cuando se solicita un servicio por medio del SEG este aparece no disponible, negándole el acceso al servicio al CS.

Lo anterior sucede debido a la falta de pruebas de factibilidad en los procedimientos realizados por el AEPT para identificar si existe fehacientemente o no espacio para prestar el servicio de Coubicación de Desagregación.

Tal como se establece de forma muy clara en las Medidas, el AEPT debe seguir un procedimiento establecido cuando no tiene disponibilidad para satisfacer la demanda de los CS. En primer lugar, debería realizarse una reasignación de espacio y redistribución de los elementos con el fin de cumplir con la demanda del CS. No obstante, el CS no puede tener ninguna visibilidad de que dicho procedimiento se esté llevando a cabo por parte del AEPT.

En segunda instancia, si tras realizar la reasignación de espacio y redistribuyendo los elementos persiste en que no existe espacio vacante, el AEPT está en la obligación de recuperar aquellos espacios que están siendo ocupados por CS que no lo están utilizando. Proceso del cual el CS tampoco tiene visibilidad ni forma de comprobar que este sucediendo.

Consecuentemente, según las Medidas no debería existir causa alguna por la cual el servicio de Coubicación de Desagregación sea negado.

Sin embargo, actualmente la denegación de servicio está sucediendo de forma inexplicable. Posterior a la visita técnica, el AEPT está dando respuesta a las solicitudes de recuperación de espacio adjuntando un documento con lo que según este encontró (Número de pozos disponibles, ductos, etc.). No obstante, no hay ninguna certeza sobre la información que envía el AEPT porque no se tiene acceso a un análisis detallado de la prueba de factibilidad. Personal de GTV asiste a las visitas técnicas pero únicamente



puede darse una idea de lo que está disponible a simple vista, debido a que no hay certeza sobre la posibilidad de reagrupar los cables o demás asuntos no visibles.

Como evidencia de lo anterior, se presentan a continuación elementos probatorios que evidencian que el AEPT afirma la “no factibilidad” y “factibilidad parcial” para la recuperación de espacio, sin que GTV tenga la oportunidad de validar lo que afirma el AEPT.



Figura 7.9: Correo electrónico sobre factibilidad parcial de coubicación [Fuente: GTV, 2019]

Reporte técnico de factibilidad para el servicio de recuperación de espacios.			
Fecha de Asignación de NIS			
Datos del Concesionario Solicitante.			
Nombre de la Empresa del Concesionario Solicitante: CABLEVISION			
Datos del Servicio			
Instalación de cable aéreo (marcar con "x")		Instalación de cable subterráneo (marcar con "x") <input checked="" type="checkbox"/>	
SEGMENTO	TIPO DE RED	RECUPERACION FACTIBLE (SI/NO)	COMENTARIO
Diagnostico 1 (Tramo del Pozo 2 al 3)	COBRE FIBRA OPTICA	NO	NO ES FACTIBLE. NO SE PUEDEN REAGRUPAR CABLES DE COBRE Y/O FIBRA OPTICA
Diagnostico 2 (Tramo del Pozo 4 al 5)	COBRE FIBRA OPTICA	NO	POZOS ASOLVADOS
Diagnostico 3 (Tramo del Pozo 15 al 16)	COBRE FIBRA OPTICA	NO	POZOS ASOLVADOS
Diagnostico 4 (Tramo del Pozo 15 al 17)	COBRE FIBRA OPTICA	NO	NO ES FACTIBLE. NO SE PUEDEN REAGRUPAR CABLES DE COBRE Y/O FIBRA OPTICA
Diagnostico 5 (Tramo del Pozo 17 al 18)	COBRE FIBRA OPTICA	NO	NO ES FACTIBLE. NO SE PUEDEN REAGRUPAR CABLES DE COBRE Y/O FIBRA OPTICA
Diagnostico 6 (Tramo del Pozo 18 al 19)	COBRE FIBRA OPTICA	SI	ES FACTIBLE PARA COMPARTICION DE VIAS
Diagnostico 7 (Tramo del Pozo 24 al 25)	COBRE FIBRA OPTICA	NO	NO ES FACTIBLE. NO SE PUEDEN REAGRUPAR CABLES DE COBRE Y/O FIBRA OPTICA
Diagnostico 8 (Tramo del Pozo 31 al 33)	COBRE FIBRA OPTICA	SI	ES FACTIBLE PARA COMPARTICION DE VIAS

Figura 7.10: Detalle de información provista por el AEPT para denegar la factibilidad de coubicación de manera completa [Fuente: GTV, 2019]

En conclusión y a pesar de la claridad de las Medidas, el proceso continúa siendo totalmente inefectivo. Esto se debe en gran medida a la no actualización oportuna del SEG por parte del AEPT y la imposibilidad del CS de establecer un seguimiento a los

Ce *y*

procesos de reasignación de espacio y redistribución de los elementos por parte del AEPT para liberar el espacio para la coubicación.

Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

Siguiendo con la literatura propuesta por el BEREC mencionada en secciones anteriores, se identifica que la regulación existente tanto en las Medidas como en detalle de las ORs no está siendo ciento por ciento efectiva.

Ante una problemática equivalente a la expuesta en esta sección, la posición del BEREC respecto a este asunto se puede sintetizar de la siguiente manera:

Objetivo incumplido	Problemática subyacente	Mejores prácticas sugeridas
<p>Garantía de Coubicación en el punto de acceso y otras instalaciones asociadas</p>	<p>El operador con PSM puede denegar el acceso a la Coubicación y otras instalaciones asociadas que son necesarias para que la oferta de acceso sea efectiva para que los operadores alternativos compitan de manera efectiva en los mercados minoristas.</p> <p>El operador con PSM no puede proporcionar una Coubicación a un costo que enfrentan ellos mismos, a una escala y calidad adecuadas para las necesidades del operador de red alternativo.</p> <p>El operador con PSM puede dificultar la reutilización de la infraestructura o los servicios ya implementados por operadores alternativos. Con esta práctica, el operador con PSM puede aumentar los costos de sus competidores, ya que los competidores se verían obligados a comprar servicios auxiliares adicionales en diferentes mercados regulados (independientemente de los niveles de utilización).</p>	<p>BP16. El regulador debe imponer obligaciones con respecto a la provisión de Coubicación y otras instalaciones asociadas sobre una base orientada a los costos bajo reglas y términos claros aprobados por el regulador para respaldar la viabilidad de los productos de acceso mencionados anteriormente.</p> <p>El regulador debe garantizar que las soluciones permitan el uso optimizado de las infraestructuras existentes de los operadores alternativos.</p> <p>El regulador debe garantizar que estos recursos permitan el uso compartido y otras instalaciones asociadas para su uso eficiente. En particular, el regulador debe garantizar que el uso no esté segregado artificialmente por producto o mercado.</p>

Figure 7.11: Buenas prácticas BEREC respecto de la garantía de coubicación [Fuente: BEREC, 2012]

Con base en las recomendaciones del BEREC, es necesario mencionar que para los servicios de Coubicación se requieren medidas más exigentes inclusive que en los mercados comparables con el mexicano. Siendo consistentes con lo propuesto por el BEREC, estos ajustes a las Medidas deben seguir buscando (i) la optimización del uso de la infraestructura y (ii) la transparencia en la información sobre la disponibilidad de la misma.

Lo anterior se justifica en que México es uno de los países que tienen una de las regulaciones más vanguardistas, pero sigue sin lograr que el AEPT dé cumplimiento de manera ágil a la compartición de infraestructura o que éste actualice oportunamente la disponibilidad de espacio disponible en el SEG. Lo anterior en comparación con otros países referentes, los cuales tienen una regulación sobre ofertas de referencia.

Por ello, como sugiere el BEREC, es importante que el Instituto imponga obligaciones que realmente vayan a la raíz del problema en las disputas y la comprobación sobre la existencia de espacio, de manera tal que se llegue a una resolución de conflictos de una manera más eficiente.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

A pesar de que las Medidas en cuanto al servicio de Coubicación de Desagregación son claras en el Anexo 3, el AEPT se ha esforzado en evadir el cumplimiento relacionado con este servicio y la actualización de la disponibilidad de espacio en el SEG.

Por ende, y con el fin de evitar que el AEPT siga incumpliendo de forma flagrante las Medidas, se requiere que el Instituto incorpore en las Medidas antes mencionadas la obligación de una visita técnica, en la cual se incluya tanto un funcionario del AEPT como un funcionario del CS, con el fin de evaluar la disponibilidad del espacio de coubicación y tener una visibilidad total del proceso que se está llevando a cabo. Es imperativo resaltar que toda la información que se obtenga de esa visita técnica deberá estar cargada en el SEG de manera inmediata.

7.2.2 Retrasos injustificados por procedimientos no contemplados en las Medidas o SLAs

Identificación y referencia del asunto

En el Anexo 2 de las Medidas de Preponderancia Fijas, Medidas Vigésima Octava, Vigésima Novena y Cuadragésima Primera se establece que:

“VIGÉSIMA OCTAVA – El Agente Económico Preponderante deberá poner a disposición de los Concesionarios Solicitantes los procedimientos para:

- *La solicitud de elementos a compartir*
- **La realización de Visitas Técnicas**
- *La solicitud de información de elementos de red*
- *El tendido de cable e instalación de infraestructura*
- *La reparación de fallas y gestión de incidencias*
- *El acondicionamiento de infraestructura*
- **Los que sean necesarios para la eficiente prestación de los servicios**

Ce

9

Los procedimientos formarán parte de la Oferta de Referencia por lo que quedarán sujetos al tratamiento previsto en la Medida Cuadragésima Primera.

VIGÉSIMA NOVENA – El Agente Económico Preponderante deberá proporcionar el Servicio de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva, en condiciones satisfactorias de calidad. Para tal efecto señalará los siguientes parámetros:

- **Plazos de entrega**
- Plazos para el tendido de cable e instalación de infraestructura
- Plazos de reparación de fallas y gestión de incidencias
- **Parámetros que sean relevantes para el Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva**
- **Plazos para la realización de visitas técnicas**
- Indicadores de calidad

Los parámetros de calidad formarán parte de la Oferta de Referencia por lo que quedarán sujetos al tratamiento previsto en la Medida Cuadragésima Primera.

CUADRAGÉSIMA PRIMERA – (...) Cada oferta deberá contener cuando menos lo siguiente:

- a) Servicios establecidos de manera específica y condiciones aplicables a los mismos;
- b) Características de los servicios incluidos, así como de los servicios auxiliares en caso de ser necesarios;
- c) Procedimientos para la solicitud de servicios, entrega de los servicios, conciliación y facturación, reparación de fallas, mantenimiento y gestión de incidencias, y demás necesarios para la eficiente prestación del servicio;
- d) Plazos para ejecución de cada una de las etapas de los procedimientos referidos en el inciso anterior;**
- e) Parámetros e indicadores de calidad de servicio;**
- f) Acuerdos de Nivel de Servicio y las penas aplicables y proporcionales asociadas a su incumplimiento;"**

Problema y razones para sugerir cambios

Nuevamente los CS se enfrentan a una problemática que es difícil de subsanar si las obligaciones no son escaladas al nivel de las Medidas de Preponderancia. Como bien lo estipulan las Medidas, las ORs deberán incluir todos los plazos para la ejecución de las etapas de solicitud de servicios, conciliación, fallas, mantenimiento, entre otras.

La Oferta de Referencia para la compartición de infraestructura pasiva fija, establece los plazos dispuestos para cada una de las etapas, como lo referenciamos a continuación:

Le

4

Etapa	Proceso	Días
1	Envío y Validación de la solicitud del CS o AS	2
2	Programación y realización de Visita Técnica	3 – 5
3	Elaboración de Anteproyecto y Programa de Trabajo	20
4	Análisis de Factibilidad	5
5	Instalación de Infraestructura	Apegado al programa de trabajo
6	Verificación y entrega del Servicio	5
7	Facturación	5

Figura 7.12: Procedimientos para la contratación, modificación y baja de los servicios de la ORCI fija [Fuente: Telmex, 2019]

Dentro de las etapas asociadas a los servicios de la ORCI fija, el AEPT ha encontrado la manera de dilatar la entrega de los servicios de manera indefinida. Tras la Etapa 3, los CS ya han realizado las visitas técnicas, ya han elaborado los anteproyectos y los respectivos programas de trabajos, pero para poder dar el banderazo inicial, el AEPT exige a los CS la presentación de unos formatos que están definidos en la ORCI fija. Los formatos son exageradamente sencillos, como se puede observar en la Figura 7.13.

Anexo 1. Formatos

7.- Control de Accesos

A: _____ SU NÚMERO _____

DE: _____ FECHA: _____

ASUNTO: ACCESO DE PERSONAL

NOMBRE O RAZÓN SOCIAL DE LA EMPRESA: CONTRATISTA; SUBCONTRATISTA O PROVEEDOR: _____

DESCRIPCIÓN DE LOS TRABAJOS A REALIZAR _____

NOMBRE DE LAS CENTRALES O INSTALACIONES (ÁREA DONDE SE REALIZARÁN LOS TRABAJOS) _____

NOMBRES DE LAS PERSONAS QUE INGRESARÁN A LAS INSTALACIONES _____

FECHA DE INICIO _____ FECHA DE TÉRMINO _____

HORARIOS DE TRABAJOS O ACTIVIDADES A REALIZAR _____

RELACIÓN DE MATERIALES O EQUIPO QUE SE INGRESA AL EDIFICIO: _____

SEGURIDAD PATRIMONIAL
CONTROL DE ACCESOS

Atentamente

Sello de seguridad patrimonial

200711

Figura 7.13: Formatos de Seguridad Patrimonial y Control de Accesos ORCI fija [Fuente: IFT, 2019]

Al parecer es un trámite sencillo, donde los CS deben diligenciar los formatos donde especifican el plan de trabajo, los nombres del equipo técnico que van a ingresar a las instalaciones, quienes son los encargados de la inmersión de los cables, el NIS, entre

Ce

q

otros. No obstante, en este procedimiento se han venido presentando retrasos injustificados y desorbitantes para la correcta provisión de los servicios de la ORCI fija.

El AEPT retrasa el acceso de los CS a su infraestructura usando como excusa la aprobación de los formatos. En la aprobación de los formatos el AEPT se puede demorar entre 1 y 3 semanas que no están contabilizadas ni en las Medidas ni en las ORs. El anterior ejemplo es muy útil para demostrar como el AEPT se esfuerza por identificar las áreas grises en las obligaciones impuestas por el IFT para dilatar o imposibilitar la entrega de los servicios a los CS.

Adicional a lo anteriormente mencionado, los equipos técnicos de GTV han tenido fuertes discusiones con los equipos técnicos del AEPT, porque al enviar los formatos, los anteproyectos y planes de trabajo (un proyecto de GTV en el que se había proyectado una duración de entre 4 a 5 meses), el AEPT unilateralmente altera los plazos establecidos por los CS en los formatos (empezó a pasar en 2019) como se muestra en la Figura 7.14. Como lo establecimos en la Sección 6.1.5 el AEPT altera comunicaciones oficiales registradas en el SEG sin tener el visto bueno de los CS.

Además de lo anterior, a pesar de que los actuales SLAs de la ORCI fija contemplan las etapas de solicitud de servicios, conciliación, fallas, mantenimiento, entre otras, el AEPT encuentra la manera de refugiarse en las áreas grises de la regulación para incumplir sus obligaciones. Ejemplo de lo anterior es que el AEPT puede rechazar fácilmente una solicitud después de fallos reiterativos por parte del CS en la entrega de la información, es decir, tiene la potestad de solicitar al CS repetir un procedimiento específico a su voluntad aún ante nimiedades.

Consecuentemente, las demoras adicionales y alteraciones unilaterales de los plazos obstaculizan la implementación del plan de trabajo, obligando a los CS a tener que renovar los permisos de acceso y retrasar aún más el banderazo inicial de todas las actividades que requieren ser adelantadas en la infraestructura pasiva del AEPT. En otras palabras, se puede decir que es posible que el AEPT haya estado generando retrasos de manera intencional para que los CS no accedan fácilmente a su infraestructura. Todo esto, debido a que el AEPT tiene demasiada injerencia sobre este procedimiento en lo relacionado con la aprobación final del formato, teniendo la posibilidad de alterar las condiciones de las instalaciones, generando situaciones incompatibles con la disponibilidad de recursos de los CS.



TELMEX SEGURIDAD PATRIMONIAL
CONTROL DE ACCESOS.

A: GERENTE DE SEGURIDAD PATRIMONIAL
DE: [REDACTED] SU NÚMERO: [REDACTED]
FECHA: 28-01-19

ASUNTO: ACCESO DE PERSONAL

NOMBRE O RAZÓN SOCIAL DE LA EMPRESA: CONTRATISTA / SUBCONTRATISTA O PROVEEDOR
Promotora e Infraestructura OB, S.A. de C.V.

DESCRIPCIÓN DE LOS TRABAJOS A REALIZAR
Coastación, realización de guías para instalación de tubería

NOMBRE DE LAS CENTRALES O INSTALACIONES (ÁREA DONDE SE REALIZARÁN LOS TRABAJOS)
[REDACTED]

NOMBRES DE LAS PERSONAS QUE INGRESARÁN A LAS INSTALACIONES
[REDACTED]

FECHA DE INICIO: 1 febrero 2019
FECHA DE TÉRMINO: 30 marzo 2019

HORARIOS DE TRABAJOS O ACTIVIDADES A REALIZAR
Lunes a Viernes 9:00 a 16:00 horas

RELACION DE MATERIALES O EQUIPO QUE SE INGRESA AL EDIFICIO:
Desarmador plano, Pinza de chofer, Desarmador de cruz, Pinza de electricista, Lámpara recargable, 150 lúmenes, Tarraja para tubo, Banco metálico trabajo, arco ajustable, Taladro reversible 1/2" juego de brocas para metal, juego de brocas concreto, Pinza de presión, mordaza curva, flexómetro, Pala cuadrada puño Y, Classic, carretilla, Pala espadon puño Y, Generador eléctrico a gasolina, pison para compactar, Martillo semi pulido, uña curva, 16 oz, porta herramienta de carneza con cinturón, Llave ajustable profesional (perico) pavonada, Llave ajustable profesional (perico) pavonada, Llave estilon industrial 12" juego de llaves españolas, cortadora a gasolina para concreto, Esmerilladora angular 9", industrial 2,400 W, mazo, escalera de tijera, escalera de extensión, guía cobra, guía acerada

TELMEX GERENCIA DE SEGURIDAD PATRIMONIAL
TRABAJOS PROVISIONALES VIA PUBLICA
PERMISIONARIO - CONCESIONARIO

A: [REDACTED] LUGAR Y FECHA: [REDACTED]
DE: [REDACTED] NIS: [REDACTED]

ASUNTO: TRABAJO PROVISIONAL DE PERSONAL OPERTEL / PERMISIONARIO / CONCESIONARIO / COMPARTICION DE INFRAESTRUCTURA
NOMBRE O RAZÓN SOCIAL PERMISIONARIO / CONCESIONARIO
Promotora e Infraestructura OB, S.A. de C.V.
DESCRIPCIÓN DE LOS TRABAJOS A REALIZAR
Coastación, realización de guías para instalación de tubería

CALLES, COLONIA / POBLACIÓN / DELEGACION / MUNICIPIO, ENTIDAD
[REDACTED]

NOMBRE COMPLETO DE LAS PERSONAS QUE PARTICIPAN
[REDACTED]

FECHA DE INICIO: 1 febrero 2019
FECHA DE TÉRMINO: 31 marzo 2019

HORARIOS DE TRABAJOS O ACTIVIDADES A REALIZAR
Lunes a Viernes 9:00 a 16:00 horas

RELACION DE MATERIALES O EQUIPO QUE UTILIZARÁN
Desarmador plano, Pinza de chofer, Desarmador de cruz, Pinza de electricista, Lámpara recargable, 150 lúmenes, Tarraja para tubo, Banco metálico trabajo, arco ajustable, Taladro reversible 1/2" juego de brocas para metal, juego de brocas concreto, Pinza de presión, mordaza curva, flexómetro, Pala cuadrada puño Y, Classic, carretilla, Pala espadon puño Y, Generador eléctrico a gasolina, pison para compactar, Martillo semi pulido, uña curva, 16 oz, porta herramienta de carneza con cinturón, Llave ajustable profesional (perico) pavonada, Llave ajustable profesional (perico) pavonada, Llave estilon industrial 12" juego de llaves españolas, cortadora a gasolina para concreto, Esmerilladora angular 9", industrial 2,400 W, mazo, escalera de tijera, escalera de extensión, guía cobra, guía acerada
SUPERVISION POR PARTE DE TELMEX.

VEHICULOS Y RELACION DE MATERIALES QUE UTILIZARÁN
[REDACTED]

Figura 7.14: Evidencia modificación unilateral de plazos por parte del AEPT de forma inconsulta [Fuente: GTV, 2019]

Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

Con base en el calendario de cumplimiento del SLA estándar sugerido para la Oferta de Referencia de Servicios de Acceso a Ductos y Postes de Open Eir⁸⁷, el operador regulado irlandés, se identifica cada uno de los procedimientos intermedios involucrados en la solicitud de un alta en el servicio. De forma simplificada, se identifican los tiempos de cumplimiento en número de días hábiles para cada momento de la solicitud (pre-orden, provisión del servicio y acceso), estableciendo además condiciones especiales para las solicitudes múltiples.

En términos comparativos con la regulación mexicana, está última es más compleja, pero a su vez no se enfoca en aspectos claves como los plazos de cada paso del proceso. Identificando las principales diferencias entre ambas regulaciones, la actual ORCI fija también presenta un calendario de cumplimiento en los ANS propuestos e identifica las diferentes etapas del proceso, pero no identifica procedimientos tales como el diligenciamiento de los formatos mencionados, o la restricción para no prolongar indefinidamente los plazos tras minúsculos fallos reiterativos del CS en la debida entrega de la información, o las facilidades que debe ofrecer el operador ante solicitudes múltiples.

Por lo anterior, dado que el caso mexicano amerita soluciones que sobrepasan los estándares vigentes en otros países y definidas por otros reguladores, el Instituto debe comprometerse con identificar cuáles son los procesos que requiere añadir dentro de las nuevas consideraciones y planteamientos de los ANS, de tal forma que al ajustar las Medidas, estos ANS se vean también reconfigurados para que tengan un verdadero impacto de estimulación de la competencia aguas abajo.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Con base en lo anterior, es preciso que el Instituto intervenga y establezca las condiciones de un SLA genérico y estándar en las Medidas en donde se incluya que los procedimientos no contemplados en las Medidas o los SLAs de la ORCI fija, como el diligenciamiento de los formatos antes mencionados, tengan un tiempo límite que no sobrepasen los 10 días hábiles incluso con la existencia de múltiples iteraciones.

Es decir, el Instituto debe forzar al AEPT a dar pronta y eficaz respuesta a inconvenientes no contemplados en los SLA de forma específica. Lo anterior debido a que si el AEPT

⁸⁷

Los SLAs para cada uno de los Servicios de Acceso a Ductos y Postes de Open Eir, se encuentran disponibles para descargar en: https://www.openeir.ie/Products/Data/Pole_and_Duct_Access/

atrasa estos a su voluntad con el fin de obstaculizar el acceso de los CS, los problemas de competencia y libre concurrencia persistirán.

7.2.3 El AEPT no desglosa los costos asociados a modificaciones o adecuaciones para la provisión de los servicios

Identificación y referencia del asunto

En el Anexo 2 de las Medidas de Preponderancia Fijas, Medidas Trigésima Tercera y Sexagésima Novena se establece que:

“TRIGÉSIMA TERCERA – El Agente Económico Preponderante deberá contar con un procedimiento para la recuperación de espacio, cuando exista una situación de saturación de las infraestructuras compartidas que sea causada por la existencia de ocupación ineficiente de espacio.

*Para tal efecto, el Agente Económico Preponderante **deberá realizar las actuaciones requeridas con la máxima diligencia, cuando sea técnicamente viable, facilitando de forma previa a los trabajos de extracción o reagrupación, el presupuesto debidamente justificado para su aprobación por el Concesionario Solicitante.***

*SEXAGÉSIMA NOVENA – El Agente Económico Preponderante **deberá proporcionar a los Concesionarios Solicitantes y Autorizados Solicitantes toda la información que sea necesaria para la debida conciliación y facturación de los servicios prestados.***

Para tal efecto, el Agente Económico Preponderante deberá proporcionar las facilidades técnicas y los canales de comunicación que sean necesarios para realizar el intercambio de información con la suficiente periodicidad que permita la correcta prestación de los servicios.”

Las Medidas establecen que el AEPT deberá entregar a los CS toda la información necesaria debidamente justificada para los presupuestos, conciliaciones y facturación de los servicios prestados.

Problema y razones para sugerir cambios

Como bien lo estipulan las Medidas a lo largo de todos los Anexos, el AEPT se encuentra en la obligación de entregar a los CS toda la información debidamente justificada, desglosada y fundamentada para brindarle a los CS la transparencia necesaria con respecto a los pagos que hará al AEPT.

Actualmente, las herramientas regulatorias únicamente exigen a los CS que cumplan con el principio de transparencia, obligándolos a enviar toda la información en detalle al AEPT sobre cada una de las actividades que componen la modificación o adecuación de la infraestructura pasiva que pretenden realizar. Lo anterior no aplica en las mismas proporciones para el AEPT, porque este nunca envía el programa de implementación de la obra y no desglosa cómo están conformados los conceptos de inversión que componen los pagos que deben realizar los CS. Asimismo, en algunos casos el AEPT añade a la facturación el concepto de "Proyectos especiales" como único atributo contabilizado de las modificaciones o adecuaciones realizadas, lo que genera en los CS un completo desconocimiento sobre lo que les está cobrando el AEPT.

A continuación, en las siguientes figuras se muestra evidencia del SEG sobre cómo el AEPT agrupa el coste total de los proyectos especiales en un único rubro, dentro de las cuentas que espera cobrarle a los CS.



Ce

l

Figura 7.15: Evidencia 1 de Presupuesto no desglosado para Adecuación de Infraestructura ORCI [Fuente: SEG, 2019]

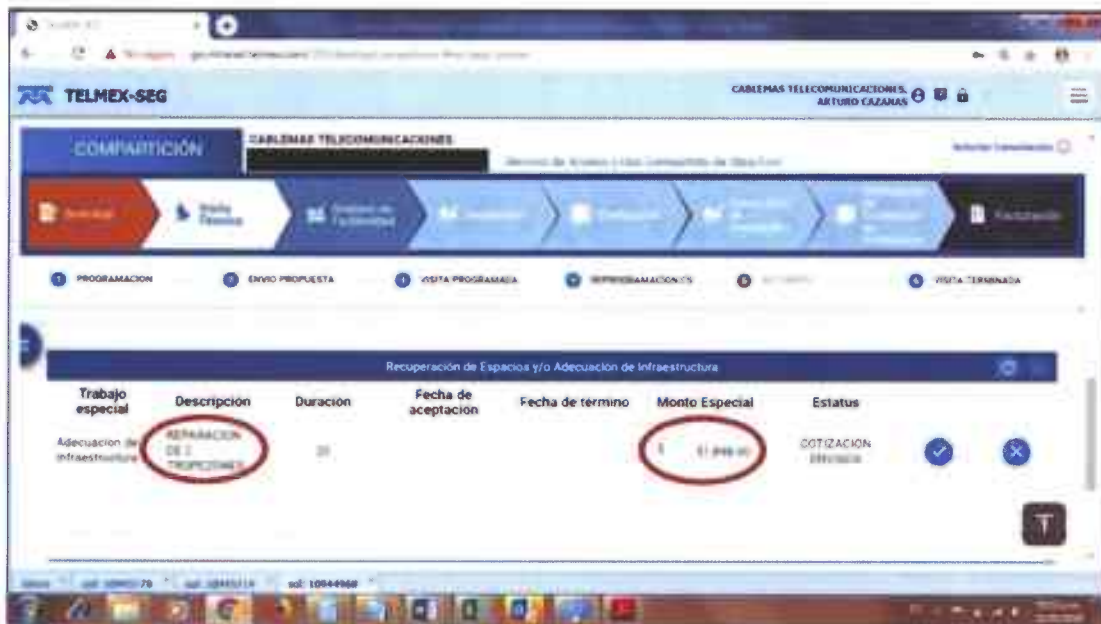


Figura 7.16: Evidencia 2 de Presupuesto no desglosado para Adecuación de Infraestructura ORCI [Fuente: SEG, 2019]

Esta situación no es consistente con el principio de transparencia ni con las Medidas citadas, dado que los CS también tienen derecho a conocer la integración de los pagos que deberán hacer al AEPT por sus solicitudes de adecuación, acceso o despliegue de infraestructura, estando estos debidamente desglosados y sustentados.

Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

En la Oferta Mayorista de Acceso a Registros y Conductos (MARCO⁸⁸) vigente de Telefónica en España, con respecto al cobro del desarrollo de proyectos técnicos o replanteo, se estable que:

“el coste (...) se incluirá en la factura como concepto aperiódico”

⁸⁸ La Oferta Mayorista de Acceso a Registros Y Conductos está disponible en la página oficial de Movistar/Telefónica, disponible en el siguiente link: http://www.movistar.es/operadores/ServiciosRegulados/ficha/PRO_MARCO

Ce

9

Consecuentemente, con respecto al precio a registrar en las facturas asociados dicho costo, en la MARCo se definen cada uno de los valores fijos y variables a cobrar para el desarrollo de todas las actividades comprendidas durante un proyecto técnico.

A continuación, se resumen algunos de los precios mostrados en la MARCo para cada concepto que puede tener lugar en las solicitudes de uso compartido, en el momento de que se requiera del desarrollo de un proyecto técnico o replanteo:

Concepto	Precio por Solicitud
Solicitud de información de vacantes (fijo)	31.57 €
Análisis teórico de solicitudes previo (fijo)	52.50 €
Visita – replanteo (fijo)	154.00 €
Apertura de cámaras de registro (variable)	44.00 € por cámara
Apertura arqueta (variable)	15.41 € por arqueta
Visita a poste (variable)	5.49 € por poste
Alta	31.50 €
Acompañamiento para trabajos de CRD ⁸⁹	104.49 € + 41.80 €/hora

Figure 7.17: Precios y condiciones de facturación de la Oferta Mayorista de Acceso a Registros y Conductos [Fuente: Telefónica, 2019]

En adición a los precios, el MARCo también determina múltiples fórmulas para el correcto de cálculo y estimación de los valores correspondientes a cobrar por cada actividad realizada. Por ejemplo, los cobros generados por los análisis de viabilidad de postes y las cuotas generadas por las instalaciones en modalidad de replanteo autónomo.

A partir de lo anterior, se puede decir que en el equivalente español de la ORCI fija mexicana, sí hay un debido desglose de los costos generados por los proyectos especiales o replanteos en el momento de ser requeridos. Para dar mayor garantía al principio de transparencia, el Instituto debe comprometerse por obtener en colaboración con el AEPT unos precios de referencia que sean públicos y para el uso todos los CS.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Teniendo como referencia lo presentado previamente, el actuar del AEPT va en contra de las Medidas (Anexo 2) Trigésima Tercera, Sexagésima Novena y el principio de transparencia porque este no envía a los CS de forma desglosada los conceptos de

⁸⁹ La tarifa de acompañamiento para trabajos son típicamente actuaciones en cámara cero o en cámara de registro multioperador que requieran la supervisión de Telefónica.

inversión o adecuación de la infraestructura, evitando de forma intencional que puedan conocer el desglose de costos de los pagos que deberán hacer al AEPT.

Por ello, para respetar el principio de transparencia, se le solicita al Instituto que incorpore en las Medidas la obligación al AEPT de entregar a los CS todos los costos relacionados con las solicitudes de adecuación, acceso o despliegue de infraestructura, estando estos debidamente desglosados y sustentados de forma específica. Como lo mencionamos en la Sección 6.1, se considera relevante que se incluyan los principios de transparencia y de proporcionalidad en las Medidas como una obligación para el AEPT.

7.2.4 La ORCI fija plantea alternativas no alineadas con las necesidades de los CS

Identificación y referencia del asunto

En el Anexo 2 de las Medidas de Preponderancia Fijas, Medida Trigésima Cuarta, se establece que:

TRIGÉSIMA CUARTA – En caso de que en una determinada ruta no exista Capacidad Excedente en un ducto ni en rutas alternativas al mismo, el Agente Económico Preponderante, a su elección, deberá poner a disposición del Concesionario Solicitante, como alternativas de solución, el servicio de provisión de canales ópticos de alta capacidad de transporte entre sus puntos de presencia o el servicio de renta de fibra oscura.

Problema y razones para sugerir cambios

La problemática radica en que las alternativas establecidas en la Medida Trigésima Cuarta, cuando no hay capacidad en un ducto o en rutas alternativas de la ORCI fija, son inadecuadas y no suplen la necesidad de los CS.

Al utilizar los servicios mayoristas de la ORCI fija, los CS buscan acceder a la infraestructura pasiva del AEPT, dígame ductos, pozos, postes y acometidas para que a través de esas instalaciones puedan desplegar su infraestructura activa para llegar a los hogares o a las unidades generadores de ingresos (“UGIs” o “RGUs” por sus siglas en inglés) que han solicitado sus servicios minoristas.

Las alternativas de la fibra oscura o de los canales ópticos no suplen esa necesidad:



- el uso de los canales ópticos involucra equipos activos del AEPT y no permite la autonomía operativa que necesitan los CS
- la fibra oscura no se puede derivar cada 12-20 metros para llegar a los hogares o las UGIs, que es justamente por lo que los CS están solicitando servicios de la ORCI fija

Esas opciones no son sustitutas del acceso a los ductos, pozos, postes y/o acometidas que realmente requiere un CS para pasar enfrente de los predios y hogares en donde ofrecerá servicios de banda ancha o cualquier otro servicio fijo.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Los servicios mayoristas de compartición de infraestructura pasiva son una de las herramientas más potentes para evitar la duplicidad de infraestructura e inversiones de capital mal focalizada. Se hace necesario, que en caso de que no exista capacidad excedente en la infraestructura pasiva o rutas alternativas, el Instituto debe plantear una alternativa que vaya acorde con las necesidades de los CS.

Una sugerencia que podría ser considerada por el IFT, es que el AEPT deba ofrecer a los CS los servicios mayoristas de la OREDA a precios más competitivos que los contemplados en la desagregación total. De esa manera los CS conseguirían el acceso a los hogares y UGIs y podrían ofrecer los servicios minoristas solicitados por sus clientes.

7.2.5 Consideraciones sobre lo que debe ser considerado como “Infraestructura Pasiva”

Identificación y referencia del asunto

En la LFTR, en su Artículo 3, se establece lo siguiente:

“XXVI. Infraestructura activa: Elementos de las redes de telecomunicaciones o radiodifusión que almacenan, emiten, procesan, reciben o transmiten escritos, imágenes, sonidos, señales, signos o información de cualquier naturaleza;

*XXVII. Infraestructura pasiva: **Elementos accesorios que proporcionan soporte a la infraestructura activa, entre otros, bastidores, cableado subterráneo y aéreo, canalizaciones, construcciones, ductos, obras, postes, sistemas de suministro y respaldo de energía eléctrica, sistemas de climatización, sitios, torres y demás aditamentos, incluyendo derechos de vía, que sean necesarios***

para la instalación y operación de las redes, así como para la prestación de servicios de telecomunicaciones y radiodifusión;

Adicional a lo anteriormente expuesto, en el Anexo 2 Medidas de Preponderancia Fijas, Medida Tercera, se define los siguientes términos:

“1) Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva: El uso por dos o más redes públicas de telecomunicaciones de la Infraestructura Pasiva;”

En el Anexo 3 Medidas de Preponderancia para la Desagregación, Medida Tercera, se define los siguientes términos:

“1) Acometida o conexión al domicilio del usuario final: Infraestructura de telecomunicaciones que permite conectar desde la caja terminal de distribución de la red local del Agente Económico Preponderante hasta el punto de conexión terminal de la red ubicado en el domicilio del usuario.”

En la OREDA vigente para 2019, Sección de Definiciones, se establece lo siguiente:

“1) Acometida o conexión al domicilio del usuario final: Infraestructura de telecomunicaciones que permite conectar desde la caja terminal de distribución de la red local de Teléfonos de México, S.A. B. de C. V (Telmex) hasta el punto de conexión terminal de la red ubicado en el domicilio del usuario.

(...)

20) Ducto: Estructura de canalización cerrada de un diámetro específico que se emplea como vía para alojar y proteger los cables de fibra óptica o cobre de las redes de telecomunicaciones.”

En la ORCI fija vigente para 2019, Sección de Definiciones, se establece lo siguiente:

“13) Ductos: Estructura de canalización cerrada de un diámetro específico, que se emplea como vía para alojar y proteger los cables de fibra óptica o cobre de las redes de telecomunicaciones. Actualmente se utiliza un estándar de 35.5, 45, 60, 80 y 100 mm”

Problema y razones para sugerir cambios

En los Anexos de las Medidas de Preponderancia Fijas y de Desagregación, no existe una definición clara sobre lo que debe ser considerado como infraestructura pasiva. Por este motivo, se remite directamente a la LFTR, donde se considera que la infraestructura pasiva está compuesta por todos aquellos elementos y/o accesorios que brindan soporte a la infraestructura activa, tales como: canalizaciones, ductos, construcciones y demás aditamentos que sean necesarios para la prestación de servicios de telecomunicaciones.

Si se remite a las definiciones en los Anexos de las Medidas, es bastante claro que los servicios mayoristas de acceso y uso compartido de infraestructura pasiva deben permitir el uso por dos o más operadores de redes de telecomunicaciones (en el caso que haya capacidad excedente).

GTV ha levantado en múltiples ocasiones al Instituto, que el AEPT ha decidido unilateralmente que el ducto de acometida no es considerado como infraestructura pasiva. A pesar de que LFTR, las ORs y el raciocinio general entienden que el ducto de acometida es una estructura de canalización cerrada de un diámetro específico, que se emplea como vía para alojar y proteger los cables de fibra óptica o cobre de las redes de telecomunicaciones en las verticales de los edificios, el AEPT se sigue escudando en la ambigüedad de la definición para no habilitarlo a los CS.

Adicional a lo anterior, los ductos de las acometidas no están siendo reportados en las bases de datos del SEG de infraestructura disponible para los CS, a pesar de que el AEPT si los utiliza para introducir cables en los hogares de los clientes finales. Estos deben considerarse como infraestructura pasiva y regirse por los mismos lineamientos técnicos que la compartición de canalización.

Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

Con base en la Oferta Mayorista de Acceso a Registros y Conductos (MARCO⁹⁰) de Telefónica en España, respecto a las salidas laterales se establece que:

“las salidas laterales [son el] último tramo de una canalización lateral de la red de distribución que comunica el último registro con una fachada, un poste, el interior de una vivienda o una arqueta ICT”

⁹⁰ La Oferta Mayorista de Acceso a Registros Y Conductos está disponible en la página oficial de Movistar/Telefónica, disponible en el siguiente link: http://www.movistar.es/operadores/ServiciosRegulados/ficha/PRO_MARCO

Luego, con respecto a la cesión de espacio en la infraestructura pasiva se establece que:

“Teléfonoica debe ceder todo el espacio en las canalizaciones excepto la reserva prevista en el capítulo de Normativa Técnica de la oferta.

Se comprobará mediante inspección visual si hay capacidad disponible para ceder. (...)

En las salidas laterales de la red de distribución (entre un registro y fachada, poste, arqueta ICT o viviendas), así como en la red de dispersión, para los casos en los que sea propiedad de Teléfonoica (u ostente derecho de uso) y sea canalizada, se deben compartir conductos sin necesidad de instalar subconductos.

Si no existe capacidad vacante para ceder, se indicará en el anexo y en el plano.

Cuando se constate que una sección de canalización presenta todos sus conductos parcialmente ocupados por cables, Teléfonoica comunicará al Operador el grado de ocupación del conducto con mayor disponibilidad de espacio para que aquél pueda evaluar la viabilidad de instalar un cable adicional, facilitando en particular las dimensiones del conducto y el número y diámetro de los cables instalados en su interior.”

En otras palabras, en el equivalente español de la ORCI fija mexicana, se establece que las salidas laterales, o lo que previamente se definió como ducto de acometidas, son parte de la infraestructura pasiva que el AEPT debe compartir obligatoriamente en el caso de existir el espacio y la canalización correspondiente. Adicionalmente, se establece que ante las revisiones de factibilidad, el AEPT debe comunicar al CS el grado de ocupación del conducto con mayor disponibilidad de espacio para que aquél pueda evaluar la viabilidad de instalar o no un cable adicional.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Para no dar pie a discusiones o a que el AEPT se escude en ambigüedades y malinterpretaciones de la norma, es imperativo que el Instituto defina claramente en todos los instrumentos regulatorios (Medidas de preponderancia, ORs, etc.) que los ductos de las acometidas hacen parte de la infraestructura pasiva. Adicional a lo anterior, se deben definir todas las características y procedimientos necesarios para permitir el acceso a los CS siguiendo los mismos lineamientos técnicos que para el resto de las canalizaciones.



Se deberá también exigir al AEPT que demuestre su propiedad sobre esta infraestructura, definiendo como primer indicador la declaración de esa propiedad dentro del SEG, adicional a cualquier otra documentación que resulte relevante para este propósito.

Por último, se sugiere que se permita la subductación textil o los mini tubos de polietileno para la optimización de espacio y la subconductación de este tipo de ductos. Por otro lado, también debería darse la posibilidad de compartir, sin tener que subdividir, los ductos de acometida menores a 80mm sin correr el riesgo de dañar los cables ya desplegados, esté o no esté el AEP presente en ese ducto.

7.3 ORE

7.3.1 El AEPT maneja mejores plazos de entrega para sí mismo que para los CS respecto de los establecidos en las OR

Identificación y referencia del asunto

Según el Anexo 2, Medida Decimotercera, se tiene que el AEPT deberá presentar el servicio al CS en las mismas condiciones, plazos y calidad a como lo prestaría el AEPT a su usuario final, estableciendo que:

*“DECIMOTERCERA – El Agente Económico Preponderante deberá prestar a los Concesionarios Solicitantes y Autorizados Solicitantes el Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados, **en las mismas condiciones, plazos y la misma calidad de servicio con que prestan dichas funciones para su propia operación y a sus afiliadas, filiales, subsidiarias o empresas que pertenezcan al mismo grupo de interés económico**, a cuyo efecto establecerán los mecanismos y procedimientos necesarios para mantener los niveles de calidad y seguridad acordados entre las partes.”*

En ese sentido se entiende que, aunque en las OR el Instituto establezca plazos máximos, el AEPT se encuentra en la obligación de brindar a los CS los mismos plazos y calidad que proporciona a su propia operación.

Problema y razones para sugerir cambios

Según los informes trimestrales de cumplimiento dispuestos por el Instituto, para el tercer trimestre del 2018 el AEPT cumple con el 100% en la entrega del número de referencias

para solicitudes de alta para Izzi y Bestel. Sin embargo, este cumplimiento se da en su gran mayoría de las veces sobre los tiempos límites de los plazos máximos, como si lo hicieran de forma intencional. Este fenómeno hace que GTV empiece en desventaja respecto del AEPT, ya que al tener un rango de tiempo tan amplio y a todas luces laxo, el AEPT se escuda en este, y puede entregarse a sí mismo el servicio de una manera más rápida.

Con el AEPT escudándose en plazos laxos para darse servicio de forma más rápida para sí mismo y no para los demás, puede que este incurriendo en una transgresión al principio de no discriminación.

GTV tiene conocimiento que esto ha sido evidenciado también por otros CS, dando a entender que los plazos actualmente definidos tanto en las Medidas como en las OR pueden estar siendo demasiado flexibles para el AEPT.

Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

Según la Oferta de Referencia de Líneas Alquiladas de Telefónica de España (ORLA), en la sección 8, se tiene que:

*“Con el objeto de controlar el **efectivo cumplimiento de la obligación de no discriminación**, Telefónica **deberá comunicar a los operadores usuarios de la ORLA y a la CNMC, los parámetros de calidad tanto de los servicios mayoristas como de sus servicios minoristas**. En relación con los servicios mayoristas, Telefónica deberá aportar los datos de forma agregada y desglosada para cada operador – esta última información sólo estará disponible para la CNMC y el operador afectado-.”*

Con lo anterior, se puede evidenciar una práctica tomada por la CNMC (órgano regulador español y de referencia a nivel internacional), por medio de la cual permite comparar los indicadores de calidad (tiempo medio de provisión del servicio, número de incidencias, etc.) que ofrece el AEPT a su propia operación con respecto a los indicadores de calidad que ofrece el AEPT en sus servicios mayoristas. Lo anterior se realiza con el objetivo de validar que los indicadores de calidad ofrecidos por el AEPT a su propia operación son similares a los ofrecidos en sus servicios mayoristas. De esta manera se puede confirmar el cumplimiento del principio de no discriminación en la prestación de servicios.



Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

El Instituto, en su rol de regulador activo y en su búsqueda de adoptar las mejores prácticas internacionales, podría optar por adoptar el marco regulatorio evidenciado en el punto anterior para asegurar el debido cumplimiento del principio de no discriminación y garantizar así la calidad de los servicios ofrecidos por el AEPT a los CS.

Teniendo en cuenta lo mencionado previamente, el GTV realizó las pruebas respectivas que le permitieron determinar e identificar diferencias en los indicadores de calidad brindados por el AEPT entre su propia operación y los servicios mayoristas.

Dado lo anterior y la amplia experiencia del GTV, se le sugiere al IFT que modifique y ajuste los plazos incluidos en las Medidas alusivas a las Ofertas de Referencia, haciéndolos menos flexibles para el AEPT. Esto con la intención que el AEPT se vea cada vez más obligado a entregar a los CS en los mismos plazos que se entrega a sí mismo. Al respecto, el ajuste en los plazos sugerido sería que fuese de máximo 40 días hábiles⁹¹.

Denominación	Capacidad	Plazos máximos	
		Locales	Entre Localidades/ Larga distancia
Nx 64 kbps (N=1...16)	64Kbps a 1024 Kbps	10 días hábiles	10 días hábiles
E1	2.048 Mbps	15 días hábiles	15 días hábiles
E2	8.448 Mbps	15 días hábiles	15 días hábiles
E3	34.368 Mbps	20 días hábiles	20 días hábiles
E4	139.264 Mbps	20 días hábiles	20 días hábiles
STM-1	155.52 Mbps	20 días hábiles	20 días hábiles
STM-4	622.08 Mbps	30 días hábiles	30 días hábiles
STM-16	2.488.32 Mbps	30 días hábiles	30 días hábiles
STM-64	9.953.28 Mbps	40 días hábiles	40 días hábiles
STM-256	39.813.12 Mbps	40 días hábiles	40 días hábiles
Ethernet	1Mbps	10 días hábiles	10 días hábiles
Ethernet	2Mbps	10 días hábiles	10 días hábiles
Ethernet	4Mbps	10 días hábiles	10 días hábiles
Ethernet	6Mbps	10 días hábiles	10 días hábiles
Ethernet	8Mbps a 100 Gbps	30 días hábiles	30 días hábiles

Figura 7.18: Plazos máximos sugeridos a incluir como detalle de las Medidas [Fuente: GTV, 2019]

Se solicita que esta sugerencia se tenga en cuenta como adición al requerimiento de adición de plazos mencionado en la Sección 6.2.

⁹¹ Sustentado para cuando es sólo electrónica, y no implica alguna construcción en planta externa.

Ce

4

7.3.2 Igualar los plazos de facturación con el cumplimiento de los SLAs del AEPT

Identificación y referencia del asunto

Según el Anexo 2, Medida Decimosexta, se menciona que el AEPT deberá presentar información acerca del cumplimiento de la entrega de servicios de enlaces dedicados, estableciendo que:

*“DECIMOSEXTA - (...) Los plazos de entrega definidos en la Oferta de Referencia se **medirán en forma trimestral** sobre el total de enlaces que hayan sido entregados durante el trimestre, y para cada uno de los Concesionarios Solicitantes y Autorizados Solicitantes.”*

Problema y razones para sugerir cambios

A pesar de que los reportes de cumplimiento se obtengan trimestralmente, la facturación que realiza el AEPT a los CS por el servicio prestado se realiza mensual. Lo anterior, es un factor inhabilitante para el CS, ya que no puede tener una visibilidad oportuna de la veracidad de la información que el AEPT entrega al Instituto.

Asimismo, al tener el reporte de cumplimiento del AEPT en una periodicidad trimestral, no es posible compararlos con la información que posee el CS en su facturación mensual. Esta información es clave y es utilizada por el CS con la finalidad de tomar decisiones acerca del futuro de su negocio e identificar el impacto de sus decisiones en el mercado. Esto último respecto de las otras solicitudes que realizan los diferentes CS y que son expuestas en el informe de cumplimiento.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Por lo expuesto anteriormente, se requiere que el Instituto modifique en el Anexo 2, la Medida Decimosexta, donde se establezca que los reportes de cumplimiento deben realizarse de manera mensual, con el fin de que estos puedan ser comparables con la facturación.

Sobre la misma línea, se requiere que se agregue una nueva Medida en el Anexo 3, donde se replique esta Medida Decimosexta modificada, permitiendo así que para los servicios asociados a la OREDA se tenga una periodicidad de reportes mensual.

Sin embargo, si no es posible realizar esta modificación, se sugiere al Instituto que estipule en la Medida Decimosexta que los informes trimestrales de cumplimiento muestren la información desagregada de forma mensual, para que esta pueda ser comparable.

7.3.3 Desagregación de las Medidas referentes a los parámetros de disponibilidad y calidad asociados a la ORE

Identificación y referencia del asunto

Según el Anexo 2, Medida Decimonovena, se tiene en cuanto a los parámetros de disponibilidad y calidad en la ORE que:

*"DECIMONOVENA. - El Agente Económico Preponderante garantizará el cumplimiento de los siguientes **parámetros de calidad**.*

- **Disponibilidad del Enlace Dedicado sin redundancia:** 99.83% (noventa y nueve punto ochenta y tres por ciento).
- **Disponibilidad del Enlace Dedicado con redundancia:** 99.905% (noventa y nueve punto novecientos cinco por ciento).
- **Disponibilidad del Enlace Dedicado de Interconexión:**
 - Sin redundancia: 99.92% (noventa y nueve punto noventa y dos por ciento).
 - Con redundancia: 99.9595% (noventa y nueve punto nueve mil quinientos noventa y cinco por ciento).

Estos parámetros de calidad deberán cumplirse de forma anual y para cada uno de los Enlaces Dedicados.

*Tratándose de Enlaces Ethernet, el Agente Económico Preponderante deberá garantizar el cumplimiento de los siguientes **parámetros de calidad**:*

- **Tasa máxima de pérdida de paquetes** de 10^4 .
- **Porcentaje del ancho de banda de la interfaz garantizada:** 100% en la interfaz física de interconexión con el cliente.



- **Retardo de transmisión de trama (en un solo sentido): 6.2 milisegundos.**

El Agente Económico Preponderante deberá mantener un archivo electrónico con información del comportamiento técnico y los niveles de calidad de la provisión de enlaces para cada uno de los Concesionarios Solicitantes y Autorizados Solicitantes, y para cada uno de los circuitos, en relación con las capacidades entregadas, mismo que deberá ser almacenado durante un año calendario. El Instituto podrá requerir al Agente Económico Preponderante, un reporte con la información señalada, el cual deberá estar validado por un auditor externo seleccionado por el Agente Económico Preponderante, de entre una terna propuesta por el Instituto.

En caso de que el Agente Económico Preponderante no cumpla con los parámetros de calidad establecidos en el presente numeral se hará acreedor a las sanciones en términos de la legislación aplicable.”

Problema y razones para sugerir cambios

La principal problemática radica en la estructuración de la Medida anteriormente expuesta, ya que mezcla dos (2) conceptos que, si bien pueden ser complementarios, se miden y evalúan de forma diferente. Tal como está estructurada la Medida tanto el concepto de disponibilidad de circuitos y como el de parámetros de calidad se difuminan en la misma.

De esta manera, al GTV (y de seguro a los demás CS) se le hace imposible poder tener una definición clara, desde las Medidas, de una medición diferenciada de los parámetros de calidad, la cual es imperativa para determinar una entrega del servicio exitosa.

Adicionalmente, los parámetros de calidad deben ser ajustados, de forma que incluyan parámetros ajustados y/o adicionales que permitan garantizar la prestación adecuada de este tipo de servicios.

Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

La CNMC, en la ORLA, incluye específicamente secciones diferentes que incorporan por un lado el concepto de parámetros de calidad y, por otro lado, el concepto de disponibilidad de circuitos. Así es como, para el Capítulo 4 sección b se especifica la *Disponibilidad y plazo de resolución de incidencias*, teniendo que:

“b) Disponibilidad y plazos de resolución de incidencias

Los circuitos alquilados, a fin de garantizar un continuo tráfico de datos, exigen una disponibilidad prácticamente permanente. La exigencia del cliente final al operador que le provee la línea, de una garantía de que las líneas estarán activas constantemente, traslada este compromiso a los operadores, los cuales habrán de requerírsele a Telefónica de España.

A los efectos de disponibilidad del Servicio Mayorista de Líneas Alquiladas Terminales sobre interfaces tradicionales, se consideran integrantes de este servicio el Servicio de Conexión, en su caso, y el Servicio de Enlace a Cliente.

Telefónica de España garantizará, mediante las facilidades de gestión y protección de que dispone su red, los valores de disponibilidad que a continuación se describen:

- Disponibilidad del Servicio de Enlace a Cliente: 99.93%*
- Disponibilidad del Servicio de Conexión:*
- Servicio de Conexión de ruta doble: 99.905%*
- Servicio de Conexión de ruta simple: 99.83%*
- Disponibilidad de la red de interconexión de circuitos de Telefónica de España:*
- Ruta simple: 99.92%*
- Ruta doble: 99.9595%*

Por tanto, en función de la configuración del PdC, Telefónica de España deberá asegurar las siguientes disponibilidades:

PdC óptico:

- Disponibilidad del Servicio de Enlace a Cliente*
- Disponibilidad de la Red de Interconexión de circuitos de Telefónica de España*

PdC eléctrico en las dependencias de Telefónica de España:



- Disponibilidad del Servicio de Enlace a Cliente

PdC eléctrico en las dependencias del Operador:

- Disponibilidad del Servicio de Conexión

- Disponibilidad del Servicio de Enlace a Cliente

Estos valores se entienden medidos anualmente y circuito a circuito.

A fin de conseguir la máxima disponibilidad del servicio y agilizar la resolución de incidencias el procedimiento automatizado de comunicación de incidencias deberá detallar una serie de parámetros como el código del circuito, la hora de comienzo de la avería, la prioridad de la misma (degradación o caída del servicio), la descripción de la avería etc.

Posteriormente, en el plazo de 2 horas desde la apertura de la incidencia, Telefónica de España deberá comunicar al Operador un diagnóstico de la avería así como la hora prevista de reparación. Finalmente, una vez resuelta ésta, Telefónica de España informaría al Operador de la causa y solicitaría el cierre de la misma con la consiguiente confirmación del Operador.(...)"

Asimismo, en el Capítulo 8 de la ORLA de la CNMC, se especifican los parámetros de calidad que deberá brindar el operador con PSM, estableciendo lo siguiente:

"Telefónica debe publicar, con carácter trimestral, los siguientes parámetros:

- *Tiempo medio de provisión del servicio / resolución de incidencias;*
- *Tiempo de provisión del servicio / resolución de incidencias (percentil 85);*
- *Tiempo de provisión del servicio / resolución de incidencias (percentil 95);*
- *Grado de cumplimiento respecto de la fecha de compromiso / plazo objetivo;*
- *Número de incidencias por cada 100 circuitos;*
- *Número total de notificaciones de alto coste realizadas en el periodo;*
- *Número de notificaciones alto coste detectadas en fase provisión fuera plazo de comunicación;*

- *Número de notificaciones de alto coste en ubicaciones con al menos un cliente minorista;*
- *Plazo medio para notificar los alto costes en el periodo;*
- *Porcentaje de casos de alto coste en ubicaciones con al menos un cliente minorista respecto al total de casos de alto coste en el periodo;*

Además, Telefónica deberá presentar esta información desagregada en las siguientes categorías de circuitos (excepto para los últimos contadores relativos a altos costes que únicamente son requeridos para los circuitos Ethernet a 10, 100 y 1000 Mbit/s):

- *Nx64 Kbit/s (interfaces tradicionales);*
- *2 Mbit/s no estructurado (tradicionales);*
- *2 Mbit/s estructurado (tradicionales);*
- *34/155 Mbit/s (tradicionales);*
- *10/100 y 1000 Mbit/s (Ethernet). (...)"*

Como se puede evidenciar, ambos conceptos se definen por separado, dejando estipulado claramente cuáles son los parámetros de disponibilidad y calidad, los cuales pueden utilizar los CS como métricas para medir la calidad del servicio prestado por parte del operador con PSM.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, tras una evaluación profunda de la estructura de las Medidas, se le sugiere al Instituto que modifique la Medida Decimosexta del Anexo 2, adicionando a esta los parámetros de calidad incluidos en la Medida Decimonovena, y por ende, retirándolos de la Medida Decimonovena. Esto implica que la medida Decimonovena solo contendría lo relacionado a la disponibilidad, evitando así la mezcla de conceptos de medición.

Adicionalmente, se requiere que se incluya una estructura clara de medición de los parámetros de calidad, así como las reglas generales a seguir para cuando dichos parámetros no se estén cumpliendo por parte del AEPT. De esta forma debería quedar

estipulado en la Medida que, en el momento en que los parámetros de calidad no se estén cumpliendo, se debe generar de inmediato una falta de disponibilidad del servicio, a la cual están asociadas multas de incumplimiento específicas.

De forma complementaria, se sugiere al Instituto que se ajusten los parámetros de calidad para que queden de la siguiente forma:

Tratándose de Enlaces Ethernet, el Agente Económico Preponderante deberá garantizar el cumplimiento de los siguientes parámetros de calidad:

- *Tasa máxima de pérdida de paquetes de 10^{-4} .*
- *Porcentaje del ancho de banda de la interfaz garantizada: 100% en la interfaz física de interconexión con el cliente.*
- *Retardo de transmisión de trama (en un solo sentido): 6.2 milisegundos **para distancias mínimas de 1,000 km lineales.***
- ***MaximumTransmissionUnit para Ethernet de 1,523 bytes.***

Por último, tal como se mencionó previamente, la Medida Decimonovena debería ser modificada con el fin de que esta se enfoque en los parámetros de disponibilidad y la medición de estos. De esta forma el CS tendrá visibilidad y podrá corroborar si el servicio fue entregado correctamente y si la calidad del mismo se encuentra conforme a las medidas estipuladas.

7.3.4 Equivalencia de insumos para licitaciones gubernamentales

Identificación y referencia del asunto

Según el Anexo 2, Medidas Decimotercera, Décimo Novena, Trigésima Quinta y Sexagésima Cuarta:

*“DECIMOTERCERA - El Agente Económico Preponderante **deberá prestar a los Concesionarios Solicitantes y Autorizados Solicitantes el Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados, en las mismas condiciones, plazos y la misma calidad de servicio con que prestan dichas funciones para su propia operación y a sus afiliadas, filiales, subsidiarias o empresas que pertenezcan al mismo grupo de interés económico, a cuyo efecto establecerán los mecanismos y procedimientos necesarios para mantener los niveles de calidad y seguridad acordados entre las partes.**”*

“DECIMO NOVENA. - El Agente Económico Preponderante garantizará el cumplimiento de los siguientes parámetros de calidad.

- *Disponibilidad del Enlace Dedicado sin redundancia: 99.83% (noventa y nueve punto ochenta y tres por ciento).*
- *Disponibilidad del Enlace Dedicado con redundancia: 99.905% (noventa y nueve punto novecientos cinco por ciento).*
- *Disponibilidad del Enlace Dedicado de Interconexión:*
 - *Sin redundancia: 99.92% (noventa y nueve punto noventa y dos por ciento).*
 - *Con redundancia: 99.9595% (noventa y nueve punto nueve mil quinientosnoventa y cinco por ciento).*

Estos parámetros de calidad deberán cumplirse de forma anual y para cada uno de los Enlaces Dedicados.”

“TRIGÉSIMA QUINTA - El Agente Económico Preponderante deberá implementar la Equivalencia de Insumos en la provisión de los servicios mayoristas regulados.

(...) La Equivalencia de Insumos se aplicará a todos los servicios mayoristas regulados, salvo cuando el Agente Económico Preponderante demuestre ante el Instituto que no existe demanda de un servicio mayorista en cuestión.”

“SEXAGÉSIMA CUARTA - El Agente Económico Preponderante deberá proporcionar dentro de su red pública de telecomunicaciones el Servicio de Interconexión, el Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados y el Servicio de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva, garantizando la Equivalencia de Insumos y la no discriminación.”

Adicionalmente, en lo referente a la equivalencia de insumos en las licitaciones gubernamentales, Medida Decimosexta del Anexo 2 estipula lo siguiente:

“DECIMOSEXTA – (...) “Cuando el Agente Económico Preponderante participe en procesos de licitaciones gubernamentales, deberá garantizar que los Concesionarios Solicitantes y Autorizados Solicitantes, cuando requieran del Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados para hacer técnicamente viable su participación en la licitación, reciban los enlaces en

plazos equivalentes a los que el Agente Económico Preponderante habría aplicado a su operación, de resultar ganador de la licitación.”

Problema y razones para sugerir cambios

Como bien lo sustentan las Medidas del Anexo 2, el AEPT está obligado a garantizar la equivalencia de insumos en la provisión de todos sus servicios mayoristas. En lo que respecta a las licitaciones gubernamentales, las Medidas estipulan que el AEPT está obligado a garantizar que los CS participantes en la licitación que requieran del Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados, reciban los enlaces en plazos equivalentes a los que el AEPT habría aplicado a su operación. No obstante, concursar en una licitación pública también implica que los concursantes deben ofrecer las mejores disponibilidades, parámetros de calidad, latencias, redundancias, etc.

Como no existe una Medida que obligue al AEPT a aplicar condiciones equivalentes a los CS en lo referente al servicio de enlaces dedicados en las licitaciones públicas, el AEPT puede diferenciar entre la disponibilidad que ofrece a su propia operación de la disponibilidad que provee a los CS. GTV reitera que, debido a esto, se han presentado casos en los que el AEPT degrada las propuestas de sus contrincantes y logra la adjudicación de contrataciones públicas a su favor, vulnerando la competencia en el sector de las telecomunicaciones.

En la Figura 7.19 relacionamos evidencia de la última licitación donde participó el AEPT y ganó la adjudicación. A continuación, se presenta el resumen de los niveles de disponibilidad que aplicó el AEPT en su propuesta para la licitación.

<	Servicio	Cantidad por tipo	Cantidad de enlaces	SLA	Comentario
Centro de Datos	MPLS	2	4	99.99%	Diversidad de enlaces
Centro de Datos	Internet		4	99.99%	Diversidad de enlaces
1	MPLS	97	194	99.99%	Diversidad de enlaces
1	Internet		97	99.50%	Un enlace
2	MPLS	21	21	99.50%	Un enlace
2	Internet		21	99.50%	Un enlace
3	MPLS	96	96	99.50%	Un enlace

Figura 7.19: Resumen de los niveles de disponibilidad por tipo de sitio y servicio de la última licitación que ganó Telmex. [Fuente: GTV, 2019]

Se evidencia que el AEPT se ubica en una situación ventajosa al presentar niveles de disponibilidad de los enlaces mayores a los que podría ofrecer a los CS. Si bien las Ofertas de Referencia establecen disponibilidades de 99.83% y 99.905% para Enlaces Dedicados sin redundancia y con redundancia respectivamente, el AEPT provee mejores parámetros de calidad para su propia operación. Esto es un claro incumplimiento del principio de no discriminación y de la equivalencia de insumos.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, se solicita al Instituto que se redefinan las Medidas con el objetivo de incluir la equivalencia de insumos en lo referente a las licitaciones gubernamentales. Más específicamente, se solicita que el AEPT esté obligado a ofrecer, no solo los mismos plazos de entrega, sino también los mismos parámetros de calidad de enlaces dedicados a los CS que participen en licitaciones públicas y que necesiten incluir enlaces provistos por el AEPT. El IFT debe asegurarse de que lo dispuesto en las Medidas no genere situaciones que afecten la competencia, colocando al AEPT en situaciones ventajosas con respecto a los CS.

7.3.5 Los Proyectos Especiales deben acotarse a la planta externa

Identificación y referencia del asunto

En el Anexo 2, Medidas Decimoséptima y Vigésima Cuarta, se establece lo siguiente:

“DECIMOSÉPTIMA - (...) En caso de que el Agente Económico Preponderante no pueda proporcionar el servicio bajo las condiciones existentes de infraestructura, deberá notificarlo al Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante, en un plazo máximo de siete días hábiles, anexando la justificación técnica, y la cotización para poder proporcionar los enlaces solicitados; lo anterior se entenderá como una oferta comercial que contará con una vigencia de diez días.

El Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante deberá notificar la aceptación de la cotización respectiva dentro del plazo en que se encuentre vigente la oferta comercial, en caso contrario se entenderá que la solicitud ha sido cancelada.”

“VIGÉSIMA CUARTA - Cuando el Agente Económico Preponderante realice nueva obra civil que requiera permisos de autoridades federales, estatales o municipales,

este deberá notificar a los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, previo al inicio de los trabajos respectivos, a través del Sistema Electrónico de Gestión, con la finalidad de que puedan solicitar la instalación de su propia infraestructura en dicha obra civil.

El Concesionario Solicitante deberá cubrir al Agente Económico Preponderante los costos proporcionales que sean necesarios para estos efectos, incluyendo el de la gestión administrativa de los proyectos.

Lo anterior sin perjuicio de que la infraestructura instalada por el Agente Económico Preponderante sea materia del Acceso y Uso Compartido de Infraestructura Pasiva en términos de las presentes medidas.”

Adicionalmente, en el Anexo C, Sección B de la ORE 2019 de Telmex, en lo referente al proceso de validación de las solicitudes de servicios y a los requisitos de las cotizaciones de los proyectos especiales, se establece lo siguiente:

“En caso de que Telmex no pueda proporcionar el servicio bajo las condiciones existentes de infraestructura, como las que, de manera enunciativa mas no limitativa, a continuación, se describen, se requerirá de la elaboración y cotización de un Proyecto Especial:

- Para enlaces dedicados de cobre, la distancia máxima que se alcanza a cubrir en condiciones normales en la última milla es de 2.5 km.
- Para enlaces dedicados de F.O., la distancia máxima para conexión al pozo de empalme del anillo de fibra más cercano en la última milla es de 1 km.
- Cuando el Concesionario Solicitante requiera expresamente que un enlace dedicado sea entregado a través de F.O. cuando hay condiciones existentes que permiten que el servicio sea entregado por cobre.
- Cuando no se cuente con infraestructura existente en alguna localidad para proporcionar algún servicio solicitado, **ni tampoco se tenga planificado realizar inversiones en dicha zona. En este supuesto, Telmex justificará los costos asociados a la parte proporcional de la obra, construcción o implementación de la nueva infraestructura necesaria para la prestación del servicio solicitado por el Concesionario o Autorizado Solicitante.**

Las situaciones en las que se requiera realizar el despliegue de nuevas infraestructuras en los casos que no estén cubiertos en los puntos anteriores serán tratadas como un Proyecto Especial, **lo cual se notificará al Concesionario o**

Autorizado Solicitante a través del SEG, anexando la justificación técnica y la cotización para poder proporcionar los enlaces solicitados.

*La justificación y la solución propuesta deberán señalar expresamente las razones por las cuales se considera un Proyecto Especial e **identificar claramente los elementos de costo adicionales a aquellos considerados dentro de la presente Oferta.***

“Requisitos que deberán reunir las cotizaciones de los Proyectos Especiales.

Toda cotización de un Proyecto Especial deberá contener, como mínimo, información desagregada de lo siguiente:

- g) Planta Externa**
- h) Red de Acceso**
- i) Transporte Carrier Ethernet**
- j) Transporte Alta Capacidad**
- k) Adecuaciones**
- l) Larga Distancia**

*(nota: **En cada cotización se precisarán los elementos que estén presentes en los rubros anteriores, como pueden ser: permisos, obra civil, gabinetes, postes, escalerillas, bastidores, fibra óptica o cable de cobre, equipo óptico, distribuidores de fibra o coaxial, mano de obra, etc.**)⁹²*

Según lo estipulado en las Medidas, en caso de que el AEPT no pueda proporcionar el servicio bajo las condiciones existentes de infraestructura, la acción para solucionar esta situación será tratada como Proyecto Especial. El AEPT deberá entonces presentar la respectiva justificación y la cotización de los costos en los que incurrirá el CS. Según lo estipulado en la ORE, esta cotización deberá contener información desagregada de los rubros y elementos que deberá financiar el CS.

Problema y razones para sugerir cambios

En lo que respecta a proyectos especiales relacionados con la ORE, como se mencionó en la Sección 6.4, el AEPT continúa refugiándose en este concepto para presentar valores adicionales a los CS. Una de las problemáticas radica en que los proyectos

⁹² ORE 2019, página 43.

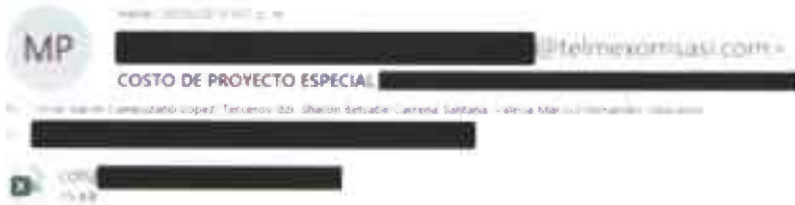
especiales no están acotados a la planta externa. Como consecuencia, el AEPT cobra a los CS rubros asociados a la planta interna que deberían estar considerados como CAPEX necesario para la expansión orgánica de sus operaciones, es decir, el AEPT carga de costos al CS que no le deberían corresponder. Se han presentado casos asociados a la OREDA en los que el AEPT cobra las tarjetas de densidad a los CS, costo que debería ser asumido por el preponderante dado que claramente representa crecimiento orgánico de sus instalaciones.

Adicionalmente, GTV ha solicitado en varias ocasiones en las respuestas a las consultas públicas de las Ofertas de Referencia que los costos de los Proyectos Especiales se entreguen de forma desglosada, con el fin de tener conocimiento de los elementos que estaría pagando el CS. Teniendo en cuenta lo estipulado en la ORE 2019, es obligación del AEPT precisar en cada cotización los elementos que serán utilizados en los diversos rubros del Proyecto Especial. No obstante, el AEPT continúa enviando las cotizaciones con valores globales, sin desglosar los elementos que debe pagar el CS. Lo cual va en total contraposición a un correcto proceder respecto de las obligaciones claramente estipuladas en las Medidas y en las OR.

Por otra parte, GTV tiene indicios para creer que el AEPT puede estar cobrando la misma infraestructura a varios CS. Puntualmente, se ha encontrado evidencia de un caso específico, que corresponde al proyecto de un enlace de 2 Mbps que actualmente es brindado por un proveedor, a su vez provisto por Telmex, siendo este último quien cotizó a GTV un Proyecto Especial de MXN 20.7 millones por el mismo servicio.

En la Figura 7.10 se presenta la cotización del proyecto especial, donde se puede detallar lo mencionado:

Handwritten signature in blue ink, consisting of a large 'L' followed by a smaller 'g'.



Estimados Ings buenas noches por éste medio les enviamos la cotización del Proyecto Especial [Redacted]

Sin más por el momento quedamos a sus órdenes.

Saludos !!!

COTIZACIÓN PARA PROYECTO ESPECIAL

Concesionario Solicitante	DPERBCE	FECHA NOTIFICACIÓN	26/03/19
RS	[Redacted]		
Foto	[Redacted]		
Ejecutivo Ventas	[Redacted]		

MOTIVO

Excede distancia	<input checked="" type="checkbox"/>	Tecnología obsoleta	<input type="checkbox"/>
No hay facilidades técnicas	<input checked="" type="checkbox"/>	A solicitud del Operador	<input type="checkbox"/>
No se tiene cobertura Ethernet	<input checked="" type="checkbox"/>	Otro	<input type="checkbox"/>

COSTO DEL PROYECTO ESPECIAL DE SGLOSADO

PLANTA EXTERNA	\$15,897,988.00	Detalle	PUNTA A (cd. victoria), SE REQUIERE CONSTRUIR 1.5 KM
Transporte Afta Capacidad	\$3,325,798.00	Detalle	PUNTA A, REQUIERE DE INSTALACION DE DDE / PUNTA B
Red de Acceso	\$916,786.00	Detalle	PUNTA A, REQUIERE DE INSTALACION DE DDE / PUNTA B, REQUIERE LA CTL. TULA INSTALACION DE DDE A DDE EN EL TRANSDUCTOR DE
Adecuaciones	\$4,373.00	Detalle	CANALETAS Y ESCALERILLAS
Transporte Carrier-Ethernet	\$773,806.00	Detalle	RFT BASICO DE AGREGACION 7896
Costo Total	\$20,717,725.00		

COMENTARIOS GENERALES

Vigencia de la oferta	Diez días hábiles contados a partir de la notificación
Tiempo de entrega	12 semanas una vez pagado el proyecto, condicionado el sitio y con los permisos que se requieran liberados
Adecuaciones del sitio	Las adecuaciones se realizan por parte del Concesionario / Cliente final y dependen del site

Figura 7.20: Evidencia de que el AEPT cotiza proyectos especiales con tarifas exorbitantes para infraestructura que ya es provista por otro operador. [Fuente: GTV, 2019]

Ce

g

Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

En España, la ORLA establece los precios que cubren la totalidad de los conceptos necesarios para la prestación del servicio de líneas alquiladas. En lo referente a los cargos adicionales en los que deben incurrir los operadores solicitantes por la necesidad de infraestructura nueva, la ORLA establece lo siguiente:

*“Dada la metodología aplicada para establecer los precios para el uso de subconductos, canalizaciones y arquetas en el SdC⁹³ y solo cuando se trate del tramo de acometida para conectar la última central de Telefónica con las dependencias en las que se encuentra el PPO⁹⁴, ante la inexistencia de infraestructuras de obra civil para alcanzar el PPO, **Telefónica podrá facturar la nueva infraestructura específica necesaria previa inclusión en el proyecto técnico del SdC del desglose detallado de los costes.***

*Para ello es condición necesaria e imprescindible que identifique la ubicación del tramo problemático en el que se produce la falta de infraestructura civil **aportando pruebas detalladas y fehacientes de la no disponibilidad.***”

Conforme a lo estipulado en la ORLA, Telefónica debe presentar la facturación del servicio con los costos desglosados. De esta manera se garantiza la transparencia de la información, evitando que el agente dominante imponga costos innecesarios a los operadores solicitantes.

Por otra parte, la ORLA dispone que para que los operadores solicitantes tengan que recurrir a la facturación de nueva infraestructura, Telefónica debe presentar pruebas detalladas y fehacientes que demuestren la no disponibilidad de infraestructura. En contraste y como se presentó anteriormente, lo estipulado en las Medidas del IFT no ha permitido evitar que el AEPT incurra en prácticas anticompetitivas, presentándose en la mayoría de los casos que el AEPT argumenta de forma unilateral que no hay factibilidad técnica sin proveer pruebas suficientes para justificar la realización del proyecto especial.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Con base en la problemática planteada anteriormente, se solicita al IFT que, tanto en las Medidas como en las Ofertas de Referencia, se acoten los proyectos especiales a los

⁹³ Servicio de conexión

⁹⁴ Punto de presencia del operador

proyectos de planta externa, si y solo si el proyecto excede la planta interna del AEPT y requiere construcción. De otra forma, el AEPT se seguirá aprovechando del vacío regulatorio para sobre costear los proyectos especiales y hacer inviable que los CS puedan acceder al servicio.

Por otra parte, dado que en la ORE ya se establece la desagregación de los costos en las cotizaciones, es necesario que el IFT se convierta en un agente activo, capaz de garantizar el cumplimiento de los términos establecidos en las OR. Deben imponerse sanciones para los casos en los que el AEPT incumple los términos de las Ofertas que incentiven al AEPT a cumplirlos, por lo tanto, se sugiere al Instituto que blinde este aspecto en las Medidas, incluyendo un aparte donde el AEPT se vea realmente obligado a entregar la información desglosada de cada costo para que el CS pueda hacer una revisión exhaustiva de los mismos.

Finalmente, para evitar que el AEPT realice un cobro repetido o injustificado a los CS, es necesario que haya un registro en el SEG de los proyectos especiales que han sido ejecutados, de forma que haya certeza de que no se está pagando por un proyecto ya realizado. Reportar la información en el SEG garantiza el cumplimiento del principio de transparencia y permite que todos los actores puedan tener mayor claridad de sus obligaciones.

7.3.6 El AEPT debe transparentar con los CS los planes de trabajo y tiempos de entrega

Identificación y referencia del asunto

En el Anexo 2 de las Medidas de Preponderancia Fijas, Medidas Decimoséptima y Decimoctava se establece que:

DECIMOSÉPTIMA – El Agente Económico Preponderante deberá notificar la fecha de entrega vinculante de los enlaces al Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante en un plazo máximo de siete días hábiles, a partir de la fecha de entrega de la solicitud para enlaces de velocidades (...).

La fecha de entrega vinculante de los enlaces deberá ser programada dentro de los plazos establecidos en la Oferta de Referencia.

(...)



*En caso de que el Agente Económico Preponderante no pueda proporcionar el servicio bajo las condiciones existentes de infraestructura, deberá notificarlo al Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante, en un plazo máximo de siete días hábiles, **anexando la justificación técnica, y la cotización para poder proporcionar los enlaces solicitados**; lo anterior se entenderá como una oferta comercial que contará con una vigencia de diez días.*

(...)

*DECIMOCTAVA – **El Agente Económico Preponderante deberá establecer en la Oferta de Referencia las penalizaciones por exceder los plazos de entrega establecidos en la Oferta de Referencia, por incumplimiento de la fecha de entrega vinculante señalada en la medida Decimoséptima y por no cumplir con los parámetros de calidad establecidos en la medida Decimonovena, así como la mecánica para llevar a cabo la conciliación de los servicios que se encuentren en incumplimiento.***

*Los montos de **las penalizaciones deberán ser suficientes para resarcir al Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante los daños derivados del incumplimiento**, y deberán formar parte del Convenio para la prestación del Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados a que se refiere la medida Cuadragésima Primera.*

Adicional a lo anteriormente citado de las Medidas, en la ORE, Sección 2.5 – Proceso de Validación de solicitudes de Servicio, se establece lo siguiente:

“2.5.2 Las solicitudes incluirán las coordenadas (latitud y longitud) y croquis de localización del inmueble en donde se entregará el servicio, así como la ubicación específica del local al interior del inmueble donde se indique la ubicación del equipo a instalar.

2.5.3 Una vez aceptada la solicitud y entregada la referencia correspondiente, el Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante, proporcionará dentro de los 3 (tres) días hábiles siguientes el diagrama con las indicaciones de las trayectorias de los cableados desde las acometidas del predio hasta el punto de ubicación del mismo equipo indicando las condiciones especiales que se deban atender. En caso de que el Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante no proporcione el diagrama, se realizará un Paro de Reloj hasta que el diagrama sea entregado o el Concesionario Solicitante o Autorizado

*Solicitante podrá solicitar a Telmex el SiteSurvey y se hará un Paro de Reloj hasta que se concluya el mismo, **el cual incluirá previamente una cotización para la realización de este trabajo de acuerdo a las condiciones particulares de cada sitio, en este último caso, Telmex tendrá 1 (un) día hábil para cotizar el trabajo**, el Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante tendrá 1 (un) día hábil para aceptar o rechazar la cotización y, en su caso, Telmex tendrá 4 (cuatro) días hábiles para realizar la visita una vez que el Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante otorgue el acceso al sitio.”*

Las Medidas exigen al AEPT confirmar la entrega vinculante de los enlaces dedicados y facilitar a los CS la justificación técnica y respectivas cotizaciones cuando no pueda proporcionar el servicio bajo las condiciones existentes de infraestructura. Contrariamente, en la ORE se le exige a los CS entregarle al AEPT todo el detalle de los planes de trabajos y plazos para darle continuidad a los procesos asociados a las solicitudes de los servicios mayoristas.

Problema y razones para sugerir cambios

Con base en el principio de proporcionalidad, si los CS deben entregarle al AEPT toda la información relacionada con los planes de trabajo y respectivos plazos, el AEPT debería también estar obligado a darle absoluta visibilidad a los CS de los plazos de su ejecución e hitos de entrega.

GTV ha notificado la ausencia de notificaciones por parte del AEPT cuando se inicia o concluye algún trabajo o proyecto de la ORE. Para dar seguimiento a la ejecución de los trabajos del AEPT, los CS debe estar continuamente entrando al SEG, revisando NIS por NIS con el fin de identificar cualquier novedad respecto al estado de sus proyectos.

Ante la ausencia de un plan de trabajo que especifique de manera clara los hitos de culminación de determinadas etapas, se hace más difícil para los CS hacer el seguimiento de la ejecución de los proyectos, por lo que es más fácil para el AEPT incumplir los plazos acordados. Por otra parte, el tiempo que requiere la revisión constante de los NIS representa una desventaja de los CS con respecto a la eficiencia del AEPT en el seguimiento de sus operaciones.



Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

De manera similar a lo establecido en la ORE en México, la ORLA de Telefónica en España establece plazos específicos para la provisión de enlaces dedicados. No obstante, la ORLA también establece que Telefónica debe informar a los operadores solicitantes sobre otros eventos relacionados con los planes de trabajo que no han sido considerados en los plazos mencionados, y que son indispensables para garantizar la transparencia y facilitar el seguimiento del proceso de provisión.

Conforme a lo anterior, la ORLA dispone lo siguiente:

“Se establecen los siguientes plazos de provisión de circuitos:

Velocidad	Plazo para comunicar fecha vinculante (días naturales)	Plazo provisión (días naturales)	Fecha vinculante por defecto (días naturales) ^{Nota}
Nx64 Kbit/s	9	18	12
2048 Kbit/s no estr.	15	30	22
2048 Kbit/s estr.	15	33	22
34 y 155 Mbit/s	15	60	30
Ethernet y Fast Ethernet	15	60	30
Gigabit Ethernet	15	60	30

Nota: Plazo por defecto es el aplicable cuando no se ha suministrado una fecha vinculante

Figura 7.21: Plazos para la provisión de circuitos estipulados en la ORLA de Telefónica de España. [Fuente: ORLA, 2018]

Los tiempos anteriores no incluyen en ningún caso:

- o los **tiempos necesarios para la consecución de los permisos de obra correspondientes** (cuya tramitación será realizada por Telefónica con la máxima diligencia),
- o los **retrasos motivados por causa del operador autorizado, o los retrasos motivados por causa del abonado ni por otras causas de fuerza mayor**. En su caso, Telefónica dispondrá de pruebas fehacientes que justifiquen tal retraso.

Telefónica deberá comunicar inmediatamente al operador tanto el inicio como la finalización de los eventos (paradas de reloj) recogidos en los anteriores supuestos. El detalle de las causas de reloj se recoge en el punto e) de este apartado.

*El porcentaje de cumplimiento de estos plazos ha de ser superior al 85%. Dicho porcentaje se medirá de forma trimestral por cada operador. **Telefónica de España deberá indicar el plazo de provisión del circuito y la fecha prevista de instalación en el momento de aceptar la solicitud del Operador.** Para el 15% restante Telefónica de España podrá indicar unos plazos de provisión que no excedan el doble de los plazos recogidos anteriormente.*

La fecha indicada por Telefónica en el momento de aceptar la solicitud debe considerarse como una primera estimación de la fecha de entrega. La fecha vinculante a efectos de entrega y penalizaciones asociadas en caso de incumplimientos debe ser facilitada por Telefónica como máximo transcurridos 9 días naturales desde la solicitud del servicio para las líneas de nx64 Kbit/s y 15 días naturales para el resto de velocidades.

*(...) Sin perjuicio de las obligaciones existentes en cuanto a plazos vinculantes y penalizaciones asociadas, **Telefónica deberá informar al operador de las circunstancias que se produzcan en la provisión que puedan suponer un retraso en la entrega.***

El incumplimiento de estos plazos conllevaría el pago de penalizaciones, aspecto que se detalla a continuación (...)"

De acuerdo con lo dispuesto en la ORLA, Telefónica tiene la obligación de informar a los operadores solicitantes los plazos de provisión de los enlaces y las fechas previstas de instalación al momento de recibir la solicitud del servicio. Adicionalmente, Telefónica debe ser transparente en el proceso de provisión, comunicando al operador solicitante tanto el inicio como la finalización de las circunstancias que se produzcan y que puedan suponer un retraso en la entrega del servicio.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, se solicita al IFT que se incluya en las Medidas la obligación que el AEPT también deba presentar un plan de trabajo a los CS. Este deberá incluir hitos y fechas de conclusión atadas a una fecha vinculante, que permitan al CS seguir la evolución del trabajo y evitar los posibles incumplimientos de plazos por la falta de claridad en los SLAs.

Adicionalmente, es imperativo tener en cuenta las sugerencias planteadas en la Sección 6.1.7, relacionadas con la necesidad de generar notificaciones sobre las actualizaciones

de los NIS por medio del correo electrónico. Esto con el fin de garantizar la transparencia en el suministro de información, de forma que los CS puedan tener fácil e inmediato acceso a información relevante para sus planes de negocios.

7.3.7 Cálculo para el cumplimiento de los SLAs del AEPT debe ser bilateral

Identificación y referencia del asunto

En el Anexo 2 de las Medidas de Preponderancia Fijas, Medidas Decimoctava y Decimonovena, se establece que:

*“DECIMOCTAVA – El Agente Económico Preponderante deberá establecer en la Oferta de Referencia las penalizaciones por exceder los plazos de entrega establecidos en la Oferta de Referencia, por incumplimiento de la fecha de entrega vinculante señalada en la medida Decimoséptima y por no cumplir con los parámetros de calidad establecidos en la medida Decimonovena, **así como la mecánica para llevar a cabo la conciliación de los servicios que se encuentren en incumplimiento.***

Los montos de las penalizaciones deberán ser suficientes para resarcir al Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante los daños derivados del incumplimiento, y deberán formar parte del Convenio para la prestación del Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados a que se refiere la medida Cuadragésima Primera.

DECIMONOVENA – El Agente Económico Preponderante garantizará el cumplimiento de los siguientes parámetros de calidad.

*El Agente Económico Preponderante **deberá mantener un archivo electrónico con información del comportamiento técnico y los niveles de calidad de la provisión de enlaces para cada uno de los Concesionarios Solicitantes y Autorizados Solicitantes, y para cada uno de los circuitos, en relación con las capacidades entregadas,** mismo que deberá ser almacenado durante un año calendario. El Instituto podrá requerir al Agente Económico Preponderante, un reporte con la información señalada, el cual deberá estar validado por un auditor externo seleccionado por el Agente Económico Preponderante, de entre una tema propuesta por el Instituto.*

En caso de que el Agente Económico Preponderante no cumpla con los parámetros de calidad establecidos en el presente numeral se hará acreedor a las sanciones en términos de la legislación aplicable.”

En las especificaciones de la ORE se establece que las dos partes tienen la posibilidad de conciliar las incidencias, teniendo más específicamente, en la sección 2.7.5 Procedimiento de liquidación de penalizaciones, que:

“Todas las penalidades en que hayan incurrido los contratantes deberán ser identificadas y aceptadas por el Agente Económico Preponderante y Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante. Asimismo, cuando incurran en una penalización, se procederá a determinar el monto en moneda de circulación nacional.

La liquidación de las penalizaciones se llevará a cabo a través de una nota de crédito de Telmex en sus cobros mensuales de los Servicios y deberá bonificarse a más tardar en 60 (sesenta) días naturales a partir de que haya ocurrido el incumplimiento.

Para llevar a cabo el cálculo de las penalizaciones, Telmex y Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante, llevarán a cabo en la primera semana de cada mes una conciliación mensual para determinar la base de servicios correspondientes que hayan estado en incumplimiento el mes inmediato anterior, y determinar el monto penalizable.”

Problema y razones para sugerir cambios

A pesar de no estar específicamente en las Medidas, el AEPT está en la obligación de realizar una conciliación mensual con el CS con el objetivo de identificar la calidad del servicio que se ha prestado y si le son atribuibles penalizaciones por incumplimiento a las solicitudes de los servicios respectivos.

En la actualidad el AEPT no ha facilitado los espacios para las reuniones de conciliación mensual con los CS, a pesar de que es deber del AEPT presentar el cálculo de la indisponibilidad del servicio con su respectiva evidencia para ser evaluada por el CS.

Si se cumplieran las obligaciones correctamente, las contrapartes tendrían una mejor visibilidad del cumplimiento de los SLAs, hasta el punto en que las conciliaciones mensuales garantizarán mejores condiciones en la calidad del servicio.

Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

En España, la ORLA vigente establece que tanto Telefónica como el operador solicitante son responsables del establecimiento de un procedimiento de comunicación de reclamaciones, incidencias y trabajos, así como de garantizar la funcionalidad del mismo. Concretamente, en la Sección 6.2 concerniente a operación e informe de fallos de la ORLA, se dispone lo siguiente:

“Ambos Operadores dispondrán de un contacto con atención permanente y con capacidad de actuación en su red para atender cuantas incidencias o averías se produzcan. En el caso de averías en las que sea necesario un desplazamiento de personal técnico de Telefónica de España a las dependencias de Operador o de sus clientes directos, será imprescindible la presencia de personal técnico de Operador con el fin de realizar conjuntamente las medidas y pruebas necesarias para localizar el origen real de la avería y proceder a su reparación. Estas mismas condiciones se darán en el caso en el que Telefónica de España reclame al Operador.

Asimismo, ambas partes trabajarán conjuntamente para realizar las pruebas cuando estas sean necesarias para la resolución de problemas.

Con el fin de cumplir estos objetivos y deestablecer un foro permanente para el análisis y seguimiento de los parámetros de calidad, las averías y los fallos que se produzcan en las interconexiones, se constituirá la "Mesa de Reclamaciones e Incidencias" entre Telefónica de España y el Operador, según lo acordado en el "Procedimiento de comunicación de reclamaciones, incidencias y trabajos" por ambos operadores.

La "Mesa de Reclamaciones e Incidencias" entre Telefónica de España y el Operador realiza las siguientes funciones:

- ***Intercambio de información, a nivel estadístico, sobre reclamaciones e incidencias del servicio de interconexión, consolidando los datos relativos a:***
 - *tiempos*
 - *franqueos*
- ***Análisis de reclamaciones e incidencias con desviaciones acusadas por:***
 - *excesiva duración*
 - *franqueos erróneos*



- *impacto en el servicio*
- *reiteradas*
- **Análisis de la calidad del servicio de interconexión.**
- *Fijación de criterios sobre el tratamiento y gestión de reclamaciones.*
- *Adecuación del procedimiento de comunicación de reclamaciones, introduciendo las modificaciones o anexos que en cada momento sean necesarios.”*

De acuerdo con lo estipulado en la ORLA, el establecimiento de la Mesa de Reclamaciones e Incidencias garantiza la existencia de un espacio permanente para la conciliación de reclamaciones e incidencias relacionadas con los SLAs del servicio entre los operadores solicitantes y Telefónica de España.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, GTV nuevamente se ve enfrentado a una problemática que es difícil de subsanar de cara al AEPT si las obligaciones no son escaladas al nivel de las Medidas de Preponderancia.

Razón por la cual, se le solicita al Instituto que se adicione a la Medida Decimotava que el AEPT esté obligado a llevar cabo en la primera semana de cada mes una conciliación mensual para determinar la base de servicios correspondientes que hayan estado en incumplimiento el mes inmediato anterior, y determinar el monto penalizable.

7.4 OMV

7.4.1 El AEPT obstruye el lanzamiento de operaciones de los OMVs en su red

Identificación y referencia del asunto

En el Anexo 1 de las Medidas de Preponderancia Móviles, en las Medidas Decimotercera y Decimotava, se establece lo siguiente:

“DECIMOTERCERA – El Agente Económico Preponderante *deberá permitir la comercialización y reventa de los servicios de telecomunicaciones que ofrezca a sus Usuarios finales, por medio del uso de tecnologías disponibles en su red, de conformidad con la Oferta de Referencia.*

*DECIMOCTAVA – El Agente Económico Preponderante deberá otorgar el Servicio Mayorista de Usuario Visitante y permitir la comercialización y reventa de los servicios para todas las tecnologías disponibles en su red. **Para tal efecto el Agente Económico Preponderante deberá intercambiar información con el Concesionario Solicitante o con el Operador Móvil Virtual a fin de señalar la tecnología y los servicios que serán prestados.***

Adicional a lo anterior, se debe referir a la OR para la prestación de servicio mayorista de comercialización o reventa de servicios (OMV), Sección II – Servicios asociados disponibles para OMV bajo el esquema de Revendedor y/o Telcel como habilitador de red, Fracción IV – Solicitud de Servicios de la Oferta Inicial:

*“Las Partes deberán suscribir los **Términos y Lineamientos Técnicos**, en el que se establecerá al OMV Completo y/o Habilitador de Red, así como el OMV Revendedor y/o Telcel como Habilitador de Red, **el plazo para la liberación comercial de los Servicios de la Oferta tomando como referencia la complejidad de la integración de los diferentes elementos mencionados en el numeral 2 del Anexo II Acuerdos Técnicos, de la Oferta siendo entre 60 (sesenta) a 122 (ciento veintidós) días hábiles.***

*En el entendido que los plazos antes señalados podrán verse modificados por requerimiento específico del OMV. La implementación de los Servicios de la Oferta tendrá un costo que el OMV deberá pagar a Telcel, el cual deberá liquidar en su totalidad antes de la implementación de los mismos costos de la implementación forman parte del documento definido como **Términos y Lineamientos Técnicos** en el que se justifican los mismos; dicho documento formará parte integrante del Anexo II y del Convenio”*

Las Medidas móviles no presentan los plazos de liberación comercial de los servicios de la OR.

Problema y razones para sugerir cambios

La insuficiencia y falta de claridad en las Medidas móviles ha permitido que el AEPT dilate el proceso de lanzamiento de los OMV en el segmento móvil mexicano. Como lo referenciamos en la Sección 3, la oferta de referencia estipula que el proceso de

liberación comercial no debe tomar más de 180 días naturales⁹⁵, considerando la complejidad de la integración tecnológica.

GTV levanta al Instituto, que al tener el AEPT el control sobre la fecha de lanzamiento de las operaciones del OMV, este hace todo lo posible por retrasarla. El AEPT, a su discreción, añadió al proceso del lanzamiento comercial un requerimiento sobre los términos y lineamientos técnicos, con el que pretende imponer condiciones adicionales y retrasar dicho proceso de lanzamiento. Entre las iteraciones y tiempos que se han tomado el AEPT y GTV en la revisión del cumplimiento de estos lineamientos, se ha dilatado hasta en 2 años el proceso, lo que equivale a 550 días naturales adicionales, de los cuales GTV acepta la responsabilidad por una fracción de estos días.

Adicionalmente, el AEPT exige a los OMV entregar todo el detalle de sus planes de negocio y las ofertas comerciales con las que pretende entrar al mercado. Esta situación claramente restringe el impacto esperado de los OMV sobre la competitividad, pues el AEPT conoce con antelación las estrategias comerciales que tendrá que equiparar para no permitir a los OMV ganar una amplia participación del mercado.

En los términos y lineamientos requeridos, el AEPT también exige a los OMV entregar todos los pormenores técnicos de su operación para evaluar la interoperabilidad. Esto lo utilizan como una nueva excusa para posteriormente manifestar que el OMV no se podrá interconectar. Como si no fuera suficiente, el AEPT no entrega los lineamientos para que los potenciales OMV puedan corregir sus errores para darle fluidez al proceso.

Es evidente que el Instituto no ha dado un seguimiento riguroso al lanzamiento de los nuevos OMV, porque el AEPT ha operado a su discreción y sin ningún tipo de freno en sus prácticas anticompetitivas y las sanciones asociadas a dicho comportamiento.

Evidencia internacional si la hubiere y fuera relevante

Con respecto al tema de la prolongación del plazo de implementación, es importante decir que, en Brasil, por ejemplo, la implementación y el lanzamiento comercial del OMV siguió el calendario que se define dentro de los 30 días después de la firma del acuerdo entre el nuevo OMV y Vivo⁹⁶. En términos comparativos, es clara la brecha de tiempo entre el lanzamiento de OMV que separa a estos dos mercados tan similares. Lo anterior es un

⁹⁵ Equivalente a 122 días hábiles aproximadamente

⁹⁶ Vivo 2013 - Contrato para Representação SMP Por Credenciado- MVNO: Seção 21. Data prevista para inicio das actividades



indicador suficiente para demostrar las múltiples barreras que surgen en México durante el lanzamiento de un OMV, llevándose hasta 550 días para culminar el proceso.

Sugerencias de actualizaciones a las Medidas

Como lo hemos mencionado en la Sección 3.6 el Instituto debe priorizar su función regulatoria en el segmento móvil. Solicitamos al Instituto:

- escalar de la OR de OMV a las Medidas móviles el plazo para la liberación comercial de los servicios mayoristas de comercialización o reventa de servicios (OMV). Esto con el fin de evitar que el AEPT siga retrasando los planes de implementación de forma injustificada. De ser necesario, cualquier retraso sin fundamento claramente justificado debe ser sancionado por el IFT
- que las Medidas deben ser lo suficientemente claras con respecto a los documentos que podrá solicitar el AEPT a los potenciales OMVs. Dichos requerimientos y documentación de ninguna forma tendrán que divulgar los planes comerciales o servicios con los que el OMV pretende entrar al mercado
- la planificación debe ser bilateral e interactiva entre las partes, con tiempos definidos, documentos técnicos claros y SLAs que sean disuasorios en cada una de las Medidas relevantes para evitar más retrasos y tratos discriminatorios

7.4.2 Definición clara del funcionamiento del servicio de fixed-wireless en las Medidas

Identificación y referencia del asunto

Actualmente el AEP ofrece a sus usuarios servicios de internet de banda ancha para hogares a través de sus redes móviles (*'fixed-wireless'*). El servicio consiste en una conexión para transmisión de datos ilimitados a través de un modem fijo inalámbrico que se conecta a la red de datos móviles del AEP. La oferta comercial consiste en planes con velocidades de navegación máximas de 5 o 10 Megabits por segundo (Mbps), la cual dependerá, principalmente, de la infraestructura móvil instalada en la zona de cobertura.

Problema y razones para sugerir cambios

Actualmente estos servicios *'fixed-wireless'* no son considerados en la Oferta de Referencia para la prestación del servicio mayorista de comercialización o reventa de servicios. Al ser un servicio que opera sobre las redes móviles del AEP, debería considerarse en el alcance de estas Medidas



Muy alineado con nuestra argumentación de la Sección 6.8, bajo los principios de reciprocidad y de equivalencia de insumos comercial, los CS deben tener la posibilidad de revender o comercializar los servicios de internet de banda ancha para hogares a través de tecnologías *'fixed-wireless'*.

Sugerencias de actualizaciones a la Oferta de Referencia

Solicitamos al IFT que el servicio de *'fixed-wireless'* esté incluido en las Medidas junto con sus respectivos procedimientos, tarifas y modulo dentro del modelos de costos de la futura OR de OMV, para dar cumplimiento a los principios de reciprocidad y equivalencia de insumos.

Adicional a lo anteriormente establecido, como es un servicio de datos fijos que compite con otras ofertas de banda ancha fija, se debe someter a un test de replicabilidad comercial ex-ante para garantizar que los CS puedan replicar y competir con las ofertas lanzadas por el AEP.

Por lo antes expuesto, a esa H. Autoridad, atentamente solicito:

ÚNICO.-Tenerme por presentado con la personalidad que ostento, emitiendo comentarios dentro del procedimiento de consulta pública referido en el presente escrito.

Por **BESTPHONE, S.A. DE C.V., OPERBES, S.A. DE C.V.,
CABLEVISIÓN, S.A. DE C.V., CABLE Y COMUNICACIÓN DE
CAMPECHE, S.A. DE C.V., CABLEMÁS TELECOMUNICACIONES,
S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN RED, S.A. DE C.V., TELE AZTECA, S.A.
DE C.V., TELEVISIÓN INTERNACIONAL, S.A. DE C.V., MÉXICO RED
DE TELECOMUNICACIONES, S. DE R.L. DE C.V. Y TV CABLE DE
ORIENTE S.A. DE C.V.,**

Asunto: Se emiten comentarios dentro de la "Consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al Agente Económico Preponderante en el Sector de



Telecomunicaciones”.

Ciudad de México, 27 de mayo de 2019

GONZALO MARTÍNEZ POUS

Representante legal

Por CORPORACIÓN DE RADIO Y TELEVISIÓN DEL NORTE DE MÉXICO, S DE R L DE
C.V.,

Asunto: Se emiten comentarios dentro de la
“Consulta pública sobre la efectividad en
términos de competencia de las medidas
impuestas al Agente Económico Preponderante
en el Sector de Telecomunicaciones”.

Ciudad de México, 27 de mayo de 2019

ALFONSO LUIA REYES

Representante legal