

Unidad de Política Regulatoria del
Instituto Federal de Telecomunicaciones

043036

Con 7 escrituras
en copia simple



2019 OCT 14 AM 11:33
Asunto: Se emiten comentarios dentro de
la "Consulta pública relacionada con la
Propuesta de la Oferta de Referencia
para la Desagregación Efectiva de la
Red Local 2020" para la Empresa
Mayorista.

GONZALO MARTÍNEZ POUS, representante legal de las empresas OPERBES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN, S.A. DE C.V., CABLEMÁS TELECOMUNICACIONES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN RED, 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 relacionada con la Propuesta de la Oferta de Referencia para la Desagregación Efectiva de la Red Local 2020" para la Empresa Mayorista, lo que hago en los siguientes términos:

EIFT19-43151

Índice de contenidos

1	Glosario	4
2	Resumen ejecutivo	6
2.1	Eje de riesgo 1 – Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la Separación Funcional	7
2.2	Eje de riesgo 2 – Operatividad de los servicios mayoristas de la OREDA ante la interdependencia entre la EM y la DM	8
2.3	Eje de riesgo 3 – Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la oferta	9
2.4	Eje de riesgo 4 – Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO	10
2.5	Resumen de necesidades preexistentes de la OREDA	11
2.6	Conclusiones	11
3	Introducción y estructura del documento	13
3.1	Estructura del documento	13
4	Antecedentes	15
5	EM como única entidad proveedora de servicios	22
6	Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la Separación Funcional	25
6.1	Transición entre la OREDA 2020 y la OREDA – EM	26
6.2	Migración de los servicios existentes	28
6.3	Empalme con las nuevas Medidas de Preponderancia	28
6.4	Participación y visibilidad durante la definición del plan final de implementación	29
6.5	Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional	30
7	Operación de las OR ante la interdependencia entre la DM y la EM	32
7.1	Migración de servicios y solicitudes sobre los servicios	33
7.2	Provisión de los servicios y ejecución de pruebas	37
7.3	Atención de fallas a servicios	40
7.4	Definición de tarifas	40
7.5	Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional	41
8	Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la oferta	43
9	Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO	46
9.1	Operación del sistema de gestión	46
9.2	Gestión efectiva de solicitudes	50
9.3	Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional	52

10	Resumen de necesidades preexistentes de la OREDA	54
10.1	Reestructuración del SAIB con el fin de obtener una operatividad efectiva	54
10.2	Implementación de un SEG funcional y auditable que se adapte a los requerimientos cambiantes de los CS	55
10.3	Implementación de SLAs competitivos y definidos claramente en la OREDA	55
10.4	Otras problemáticas importantes	56

Le

4

1 Glosario

A continuación, se presenta el Glosario que se utilizará como referencia a lo largo del presente documento. En este se definen las siglas, acrónimos y expresiones correspondientes.

Acrónimo	Definición
AEPT	Agente Económico Preponderante en Telecomunicaciones. Grupo de Interés Económico del que forman parte América Móvil, S.A.B. de C.V., Teléfonos de México, S.A.B. De C.V., Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V., Grupo Carso, S.A.B. de C.V., y Grupo Financiero Inbursa, S.A.B. de CV.
API	Una API es una interfaz de programación de aplicaciones (del inglés API: Application Programming Interface)
CS	Concesionario Solicitante
DM	División mayorista de Telmex o Telnor como resultado del proceso de Separación Funcional
DMn	División minorista de Telmex/Telnor
EM	Empresa mayorista subsidiaria de Telmex o Telnor como resultado del proceso de Separación Funcional
GTV	Grupo Televisa S.A.B.
IFT o Instituto	Instituto Federal de Telecomunicaciones
Medidas de Preponderancia	Medidas de preponderancia impuestas por el IFT al agente declarado como preponderante en el sector de telecomunicaciones mediante el acuerdo número P/IFT/EXT/060314/76
OR	Oferta de Referencia
OREDA	Oferta de Referencia para la Desagregación del Bucle Local
OREDA 2020	OREDA que esté en vigencia desde el 1 de enero del 2020 hasta la entrada en vigor de la OREDA para la EM y DM
OREDA propuesta 2020	Propuesta realizada por el AEPT para la OREDA, y puesta en consulta respecto a las "Propuestas de Oferta de Referencia de Desagregación del Bucle Local 2020 presentada por el Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones"
OREDA vigente	Oferta de Referencia para la Desagregación del Bucle Local para 2019
OREDA – EM	Oferta de Referencia para la Desagregación del Bucle Local que entraría en operación posterior a la OREDA 2020 para la EM
OREDA – DM	Oferta de Referencia para la Desagregación del Bucle Local que entraría en operación posterior a la OREDA 2020 para la DM
Resolución de Separación Funcional	Acuerdo P/IFT/270218/130, mediante el cual el pleno del IFT resuelve sobre el plan final de implementación de separación funcional y otros planteamientos presentados por América Móvil
SAIB	Servicio de Acceso Indirecto al Bucle
SEG	Sistema Electrónico de Gestión
SEG/SIPO	Sistema Electrónico de Gestión incorporando el Sistema Integrado para Operadores
Separación Funcional	Proceso regulatorio mediante el cual "El Agente Económico Preponderante deberá separar funcionalmente la provisión de servicios mayoristas objeto de las medidas,

Ce

9

Acrónimo	Definición
	<p>a través de la creación de una persona moral y de una división mayorista, de conformidad con lo siguiente:</p> <p>La persona moral que constituya prestará exclusivamente los servicios mayoristas relacionados al menos con los elementos de la red local o de acceso, así como los enlaces dedicados locales y la infraestructura pasiva, asociados a dicha red, entre otros servicios mayoristas. Asimismo, la división mayorista dentro de la(s) empresa(s) existente(s) prestará los demás servicios mayoristas sujetos a las medidas que no sean prestados por la persona moral de reciente constitución</p>
SLAs	Service Level Agreements (Acuerdos de Nivel de Servicio)
SLAs globales	Corresponde a SLAs independientes de una OR, los cuales no se interconectan, correlacionan o subordinan a los SLAs provenientes de las interrelaciones entre EM y DM

Figura 1.1: Glosario de acrónimos [Fuente: GTV, 2019]

2 Resumen ejecutivo

El Grupo Televisa ("GTV") ha preparado este documento en respuesta a la consulta pública relacionada con la Propuesta de la Oferta de Referencia para la Desagregación Efectiva de la Red Local 2020 ("OREDA") presentada por el Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones ("AEPT") y publicada a través de la página web del Instituto Federal de Telecomunicaciones ("IFT" o el "Instituto") el 13 de septiembre de 2019¹. Tras analizar las disposiciones de la Resolución de Separación Funcional², así como las Ofertas de Referencia para la Empresa Mayorista ("EM") del AEPT, GTV ha decidido enfocar su respuesta sobre las potenciales problemáticas emergentes en la provisión de los servicios para la OREDA a través de la EM.

La Separación Funcional ha sido un instrumento utilizado por múltiples reguladores con el fin de mejorar la competencia en el mercado de telecomunicaciones y eliminar las prácticas discriminatorias por parte del agente con poder económico de mercado. Un denominador común de estas implementaciones son que las Empresas Mayoristas se quedan con los principales servicios mayoristas para evitar incentivos perversos en la prestación de los servicios.

El pionero en este sentido fue el Reino Unido con la creación de Openreach como proveedor de servicios mayoristas de acceso. Nueva Zelanda, Suecia, Italia y Australia han seguido los pasos del Reino Unido, aunque adaptándose a las condiciones institucionales y de mercado de cada país. En la Sección 5 se abordarán los detalles de los procesos de Separación Funcional del Reino Unido, Nueva Zelanda e Italia.

Por lo anterior, tomando como referencia experiencias internacionales, GTV quiere señalar que no está de acuerdo con el esquema actual de Separación Funcional planteado por el IFT debido a que supone un gran riesgo para la operatividad de la provisión de los servicios a los CS y para la competencia en el sector.

El riesgo de la implementación en los términos actuales radica en que si bien la implementación actual de la Separación Funcional plantea una estructura similar a la contemplada en otros países (EM, DM, DMn), esta estructura no es completamente adecuada debido a que plantea una división de servicios mayoristas entre EM-DM y establece unas ventanillas de acceso que difieren en gran medida de la experiencia internacional.

Pese a que la respuesta está centrada en las posibles problemáticas resultantes de la separación de servicios entre la EM y la División Mayorista ("DM") y su potencial impacto

¹ IFT - <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/propuestas-de-ofertas-de-referencia-de-enlaces-dedicados-comparticion-de-infraestructura-pasiva-y>

² IFT - <http://www.ift.org.mx/conocenos/pleno/sesiones/vii-ordinaria-del-pleno-27-de-febrero-de-2018>

en la operatividad de la OREDA, específicamente en la OREDA – EM, esta respuesta también incluirá apartados relacionados con la respuesta de GTV a la consulta pública relacionada con las propuestas de Oferta de Referencia de Desagregación del Bucle Local 2020 presentada por el AEPT y publicada a través de la página web del Instituto el 11 de julio de 2019³. Al igual que en aquella consulta, se tomará como punto de partida la OREDA vigente, es decir, la OREDA 2019. Lo anterior partiendo de la base que las condiciones presentadas en la OREDA – EM no resuelven las problemáticas levantadas por GTV al Instituto, sino que empeoran las condiciones actuales.

Las principales preocupaciones (potenciales riesgos) que hacen parte de este documento estarán desglosadas en cuatro ejes principales, siendo estos:

- la transición del esquema actual de provisión de servicios de la OREDA hacia el esquema de provisión a través de la EM y la DM
- el impacto de la interrelación entre la EM y la DM sobre la provisión de servicios asociados a la OREDA
- el impacto de la interrelación entre la EM y la DM sobre la aplicación y cumplimiento de SLAs asociados a la provisión de servicios asociados a la OREDA
- el manejo del SEG/SIPO y la coordinación entre dicho sistema de gestión para la EM y la DM

Al respecto, se han identificado potenciales riesgos de lo dispuesto por el IFT en la Resolución de Separación Funcional y lo definido por el AEPT en la OREDA para la EM.

2.1 Eje de riesgo 1 – Periodo de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la Separación Funcional

Del proceso de transición del esquema actual, donde al AEPT es quien presta a los CS todos los servicios consignados en la OREDA, al nuevo esquema donde la EM prestará sólo algunos servicios, se identifican algunos riesgos serios. Por ejemplo, la ausencia de procedimientos definidos que enmarquen la transición entre la OREDA 2020 y la OREDA – EM, así como la transición entre las Medidas de Preponderancia aplicables en este momento y las que se espera que se publiquen a comienzos del 2020. De hecho, el no haber incluido a los diferentes agentes del mercado en las definiciones de la Resolución de Separación Funcional hace que la incertidumbre y desconocimientos asociados a dicha transición generen nerviosismo en la industria.

Al respecto, se propone una serie de medidas que podrían ayudar a mitigar el impacto potencial de los riesgos identificados. Dentro de estas medidas propuestas para la transición se encuentra, por ejemplo, el extender la entrada en vigor de la OREDA – EM hasta el año 2021, tras haber hecho un proceso de socialización con el resto de los agentes del mercado y definido las nuevas Medidas de Preponderancia que aseguren un

³ IFT - <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consulta-publica-respecto-la-propuestas-de-oferta-de-referencia-de-desagregacion-del-bucle-local>

adecuado funcionamiento de las OR producto de la Separación Funcional. La descripción detallada de estos riesgos, junto con su propuesta de mitigación, se encuentra en la Sección 6 del presente documento.

2.2 Eje de riesgo 2 – Operatividad de los servicios mayoristas de la OREDA ante la interdependencia entre la EM y la DM

A raíz de la evaluación realizada sobre la interrelación entre la DM y la EM se identificaron cuatro dimensiones de riesgo:

- La primera está ligada a la ausencia de disposiciones y/o procedimientos para la migración de los servicios activos del CS, hacia la DM y la EM: la falta de claridad de cómo se realizará esta migración (incluyendo tiempos, niveles de servicio durante la transición, tarifas, etc.) puede abrir la oportunidad para que el AEPT incurra en prácticas que no favorecen la competitividad y la libre concurrencia.
- La segunda dimensión de riesgo se asocia a problemas en la prestación de servicios, puntualmente a falta de detalles acerca de la forma como van a interactuar la EM y la DM para asegurar la correcta provisión de servicios a los CS. Adicionalmente, la posibilidad que abre el mismo IFT en la Resolución de Separación Funcional de poder proporcionar instancias donde el AEPT pueda introducir arbitrariedad, aplicación de cargos injustificados y el aumento de la complejidad de las operaciones de la OREDA. Adicionalmente, la posibilidad de que los servicios que prestan cada una de las entidades cambien a futuro entre ellas (de la EM a la DM y viceversa). Por último, la ausencia de documentación que permita una división pertinente de recursos e infraestructura para permitir la efectiva provisión de servicios puede constituir una excusa más adelante para la negación de servicios o la aplicación de cargos adicionales a los CS.
- La tercera dimensión de riesgo proviene de la atención a fallas y/o reclamaciones por parte de los CS a los servicios provistos por el AEPT. En particular, llama la atención el poco nivel de detalle con respecto a la responsabilidad de la EM y la DM en la provisión, cuando alguna dependa de la otra para prestar los servicios mayoristas a un CS.
- La cuarta dimensión de riesgo se refiere a la definición de tarifas. En esta dimensión resulta preocupante que la Resolución de Separación Funcional no establezca límites a las tarifas que pueda cobrar la EM. Esto puede tener un impacto muy grande sobre el uso de los servicios de la OREDA a la luz de la interdependencia entre la EM y la DM. Adicionalmente, el AEPT ha decidido introducir tarifas a servicios cuya distribución entre la EM y la DM difiere de lo dispuesto por el IFT en la Resolución de Separación Funcional.

Al respecto, se propone una serie de medidas que podrían ayudar a mitigar el impacto potencial de los riesgos identificados. Dentro de estas medidas propuestas para el proceso de transición se encuentran:

- la definición detallada de los servicios asignados a la EM y DM, incluyendo responsabilidades y el límite de dichas responsabilidades que asegure la correcta provisión de servicios
- la definición de protocolos que permitan una correcta migración de los clientes actuales y sus respectivos servicios ya contratados hacia la EM y la DM. Los protocolos deben cubrir la definición de plazos, procedimientos y la prohibición al AEPT de cobrar a los CS por cuenta del proceso de Separación Funcional
- la definición de procedimientos y términos bajo los cuales se debe regir la coordinación entre la EM y la DM. Esto asegurando que los servicios son provistos de manera eficaz, sin implicar procedimientos adicionales e injustificados, ni cargos adicionales para los CS, los cuales puedan afectar la prestación de los servicios a los usuarios finales.

La descripción detallada de estos riesgos, junto con su propuesta de mitigación, se encuentra en la Sección 7 del presente documento.

2.3 Eje de riesgo 3 – Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la oferta

Una revisión de los términos asociados a los SLAs de la OREDA – EM ha llevado a GTV a percibir riesgos potenciales con repercusiones negativas sobre la prestación de servicios actualmente contratados. Estos riesgos se concentran en la ausencia de disposiciones que aseguren que los SLAs incluidos como parte de la OREDA – EM sean aplicados como SLAs globales a la prestación de servicios. A la luz de la coordinación que, según el AEPT, va a existir entre la EM y la DM, es importante que los SLAs de la OREDA – EM no se mezclen ni se añadan a los de la OR asociada a la DM.

Al respecto, GTV propone una serie de medidas que podrían ayudar a mitigar el impacto potencial de los riesgos identificados. Dentro de estas medidas propuestas para la aplicación de SLAs se encuentran:

- la definición y documentación de SLAs globales donde se establezcan metas, temporalidad y penalidades para cada proceso asociado a la prestación de servicios incluidos en la OREDA – EM
- la implementación de mecanismos sancionatorios para la EM y/o la DM en caso de violación de los SLAs globales que se definan para cada servicio y que dichos SLAs garanticen parámetros de calidad iguales o menores que los presentados en el marco regulatorio actual
- complementariamente, es posible incluir la figura de un auditor externo el cual debe garantizar que la coordinación entre la DM y la EM sea absolutamente transparente, auditable y no discriminatoria en aras de promover un entorno competitivo, incluyendo el efectivo cumplimiento de los SLAs globales que se definan

Ce

4

La descripción detallada de estos riesgos, junto con su propuesta de mitigación, se encuentra en la Sección 8 del presente documento.

2.4 Eje de riesgo 4 – Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO

A raíz de la revisión de los términos introducidos por el IFT en la Resolución de Separación Funcional y por el AEPT en la OREDA – EM, se han identificado dos ejes problemáticos relacionados con la operación del SEG/SIPO:

- la operación del sistema de gestión
- la gestión efectiva de solicitudes

Operación del sistema de gestión

Para la operación de los sistemas de gestión se han identificado potenciales dificultades asociadas a los siguientes aspectos:

- la falta de disposiciones en la OR que enmarquen la operación del SEG/SIPO
- la migración de información existente del SEG del AEPT hacia los sistemas de gestión de la DM y la EM, lo cual puede implicar pérdidas de información que imposibiliten la contratación y correcta prestación de los servicios.
- también asociado a la puesta en marcha de los nuevos sistemas de gestión, cabe la posibilidad de que los servicios que se prestan actualmente a usuarios finales se vean suspendidos por migración incorrecta hacia las entidades producto de la Separación Funcional
- por último, se identificó la ausencia de disposiciones que aseguren que el SEG de la DM (en su carácter de cliente de la EM) sea idéntico y cuente con los mismos recursos y funcionalidades que los sistemas de gestión puestos a disposición del resto de los CS.

Gestión efectiva de solicitudes

Por otra parte, se han identificado algunas problemáticas potenciales asociadas a la forma como los sistemas de gestión permitirán (o no) la contratación de servicios de la OREDA. Dentro de estas problemáticas potenciales están:

- la imposibilidad de contratar servicios a través de los sistemas de gestión
- contratación errónea de servicios por desconocimiento de la operación del sistema de gestión
- sobrecostos para los CS asociados a la contratación errónea de servicios
- sobrecostos para los CS asociados a la imposición de procesos no regulados o documentados pero necesarios para la prestación de servicios

- lectura incorrecta de la información contenida en los sistemas de gestión, lo cual puede originar controversias infundadas, así como para la elaboración de reportes a cargo de los CS

Al respecto, GTV propone una serie de medidas que podrían ayudar a mitigar el impacto potencial de los riesgos identificados. Dentro de estas medidas propuestas para el proceso de transición se encuentran

- la introducción de un periodo de pruebas con plazos y etapas definidos, donde se pacten reuniones y/o comités técnicos con los CS para introducir las funcionalidades del (los) nuevo(s) sistema(s) de gestión
- inclusión dentro de la OREDA – EM, de una descripción clara de cómo contratar servicios de esta entidad, a través del SEG/SIPO.

La descripción detallada de estos riesgos, junto con su propuesta de mitigación, se encuentra en la Sección 9 del presente documento.

2.5 Resumen de necesidades preexistentes de la OREDA

Si bien estas cuatro prioridades son los principales riesgos a los que se enfrenta GTV y en los que se enfoca la presente respuesta, siguen existiendo múltiples problemas mencionados en la pasada respuesta a la consulta sobre la Propuesta de la OREDA 2020, que siguen sin ser solucionados por el IFT y que podrían persistir tras la implementación de la Separación Funcional. Por esta razón, GTV ha decidido incluir brevemente en el Sección 10 todas las problemáticas a las que se hizo referencia en la respuesta a la OREDA 2020, resaltando al IFT el impacto que estos problemas colaterales tendrían sobre la operatividad de la OREDA – EM.

2.6 Conclusiones

La introducción de la Separación Funcional es un paso adicional en la materialización de los objetivos del IFT, ya que busca asegurar una mejor operación y masificación de los servicios mayoristas de la OREDA. Este proceso debe realizarse con la mayor precaución posible ya que, de implementarse de manera incorrecta o de incluir vacíos regulatorios, puede conducir a la aparición de problemas adicionales a los ya existentes y que han sido levantados al Instituto en los últimos años durante los procesos de consulta pública de la OREDA. Se hace necesaria una evaluación holística de los potenciales problemas resultantes de la Separación Funcional, que de paso involucre la aplicación de medidas preventivas previas a su implementación, para evitar que la Separación Funcional se convierta en todo menos para lo que fue planteada.

Todas las sugerencias de modificaciones presentadas anteriormente, tanto en la respuesta a la consulta pública actual como los cambios sugeridos en respuestas pasadas, son perfectamente factibles e implementables y se basan en hechos y causas objetivas, como se mostrará a lo largo del documento. El ánimo de esta respuesta es buscar

resultados tangibles que el IFT debería potenciar y fomentar en su calidad de autoridad regulatoria.

Para finalizar, es muy importante resaltar que el único objetivo de GTV es acceder a una OREDA funcional y equitativa que permita a los CS ofrecer servicios de forma masiva sobre la infraestructura del AEPT, aumentar la cobertura de servicios mayoristas de banda ancha, maximizar su presencia en el mercado y brindar opciones diferenciadas de calidad a los usuarios finales. Es decir, una OREDA que permita competir con el AEPT en franquicia, en un ambiente de sana competencia y libre concurrencia.

3 Introducción y estructura del documento

El Grupo Televisa ("GTV") ha preparado este documento en respuesta al proceso de consulta pública con respecto a las "Propuestas de Ofertas de Referencia de Desagregación, presentadas por las Empresas y Divisiones Mayoristas del AEP en el sector de las telecomunicaciones" y publicada a través de la página web del Instituto el 12 de septiembre de 2019⁴. En este caso en particular, esta respuesta está enfocada a la OREDA de la Empresa Mayorista.

3.1 Estructura del documento

Para facilitar la lectura de este informe por parte del IFT, hemos clasificado y agrupado los temas detallados en las siguientes secciones:

Sección del documento	Temática
Sección 1	Glosario
Sección 2	Resumen ejecutivo
Sección 3	Introducción y estructura del documento
Sección 4	Antecedentes
Sección 5	EM como única entidad proveedora de servicios
Sección 6	Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la separación
Sección 7	Operación de las OR ante la interdependencia entre la DM y la EM
Sección 8	Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la Oferta
Sección 9	Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO
Sección 10	Resumen de necesidades preexistentes de la OREDA

El análisis desarrollado entre las secciones 6 a la 9, involucra diversas temáticas en su interior, y están presentados con base en la siguiente estructura:

- disposiciones de la Resolución de Separación Funcional y de la OREDA – EM
- potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales
- sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional

⁴ IFT - <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/propuestas-de-ofertas-de-referencia-de-enlaces-dedicados-comparticion-de-infraestructura-pasiva-y>

Adicionalmente se incluye, donde aplique, evidencia internacional como soporte a la argumentación provista.

A no ser que se especifique de otra manera, todas las referencias a páginas, secciones, y párrafos se refieren a los documentos incluidos en la publicación del Instituto con respecto a la consulta pública en cuestión, pero específicamente, archivos referentes a la OREDA – EM. Todos los comentarios incluidos en este documento son también directamente aplicables a la Oferta de Referencia y sus correspondientes anexos para la Desagregación del bucle local de Telnor⁵.

⁵ <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/14903/documentos/03.desagregacion.zip>

4 Antecedentes

Mediante la Resolución contenida en el Acuerdo P/IFT/270218/130, de fecha 16 de marzo de 2018, el Instituto resolvió sobre el plan final de implementación de la Separación Funcional de Teléfonos de México, S.A.B. de C.V. y Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V. La Resolución se desarrolló en términos de las Medidas Sexagésima Quinta y Segunda Transitoria del Anexo 2 y Cuadragésima Séptima y Segunda Transitoria del Anexo 3 de las Medidas de Preponderancia, establecidas mediante Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119⁶.

De acuerdo con lo estipulado en las Medidas de Preponderancia y en la Resolución de Separación Funcional, el AEPT debe separar funcionalmente la provisión de los servicios mayoristas regulados, a través de la creación de una Empresa Mayorista y de una División Mayorista, tanto para Telmex como para Telnor.

La Separación Funcional se implementó, entre otras razones, como una medida del IFT para evitar los problemas de competencia asociados a la integración vertical de los servicios mayoristas del AEPT, que le permitía obstaculizar el acceso a los servicios mayoristas a sus competidores. La separación de Telmex y Telnor en dos entidades mayoristas (EM y DM) y una minorista (DMn), constituye una medida encaminada a aumentar los incentivos de cumplir con el principio de no discriminación, y proveer los servicios de manera transparente.

No obstante, GTV ha manifestado al IFT en reiteradas ocasiones su preocupación por todos los posibles riesgos relacionados con la implementación de la Separación Funcional por parte del AEPT. Si bien los objetivos de la Separación Funcional pretenden atender la necesidad de los mercados para lograr un incentivo en la competencia, GTV no ha logrado identificar en la OREDA – EM cómo se garantizará el cumplimiento de las obligaciones del AEPT en lo referente a condiciones no discriminatorias, calidad de los servicios, resolución de conflictos y ambigüedades entre DM, EM, DMn y CSs, interacción entre la EM y la DM, etc., como resultado de la Separación Funcional.

Una de las principales preocupaciones que GTV ha identificado en la OREDA – EM, es con respecto a la falta de especificidad sobre los procedimientos que aplicarán en los casos que requieran coordinación entre la EM y la DM del AEPT para proveer los servicios.

La ausencia de procedimientos y criterios definidos para el desarrollo de la nueva modalidad de provisión de los servicios daría lugar al AEPT para utilizar los vacíos regulatorios de las Ofertas con el fin de incumplir la normatividad y obstaculizar el acceso a sus servicios, según su mejor conveniencia.

⁶ <http://www.ift.org.mx/conocenos/pleno/sesiones/iv-extraordinaria-del-pleno-27-de-febrero-de-2017>

Adicional a los riesgos derivados de la Separación Funcional, los CS se enfrentan a otro gran problema resultante de la OREDA – EM propuesta por el AEPT.

Como se ha reiterado al Instituto en respuestas anteriores, desde la implementación de las ORs en el mercado de telecomunicaciones mexicano, las propuestas de OREDA del AEPT han resultado históricamente en un constante detrimento de las condiciones necesarias para que los CS puedan acceder debidamente a los servicios incluidos en la OR. GTV ha identificado que, todos los años, las versiones finales de la OREDA no tienen en cuenta gran parte de las sugerencias de los CS y, en cambio, incluyen condiciones y modificaciones que dificultan el acceso, la entrega y operación de los servicios que hacen parte de la OREDA.

De la misma forma como ha ocurrido históricamente, los términos de la OREDA – EM resultado de la Separación Funcional no sólo no tienen en cuenta las sugerencias de los CS presentadas en respuestas a consultas públicas anteriores, sino que han empeorado aún más las condiciones de la OR. Con la OREDA – EM bajo consulta, se ha llegado al punto en que las condiciones para el acceso a los servicios son incluso peores que las establecidas en la Propuesta de la OREDA 2020 publicada el pasado 11 de julio de 2019 por el AEPT.

El AEPT ha implementado múltiples cambios a lo largo de la OREDA – EM que empeoran considerablemente las condiciones de acceso en comparación a la OREDA vigente, dificultando sistemáticamente el acceso, la entrega y la operación de los servicios. A modo de ejemplo, en la Figura 4.1 se presentan algunos de los cambios en detrimento de la Oferta que se incluyen en la propuesta de la OREDA – EM.

Tema	Apartado de la OREDA 2019	Apartado OREDA propuesta 2020	Apartado OREDA – EM propuesta 2020
<p><u>Empeoramiento de plazos y parámetros de calidad</u></p>	<p>4.5 Parámetros e indicadores de calidad para SAIB</p> <p><i>“Validación de la solicitud junto con validación de la factibilidad: 90% de las solicitudes en máximo un día hábil. El 10% restante en un máximo de dos días hábiles a partir de la solicitud.</i></p> <p><i>Habilitación para usuarios existentes con el modem/ONT blanco provisto por el CS en tiempo: 90% en un máximo de cinco días hábiles. El 10% restante validada en un máximo de ocho días hábiles a partir de la solicitud.</i></p> <p><i>Habilitación para usuarios existentes con entrega de modem/ONT por parte de Telmex en tiempo: 90% en un máximo de siete días hábiles. El 10% restante validada en un máximo de nueve días hábiles a partir de la solicitud.</i></p> <p><i>Habilitación para usuarios nuevos con acometida o recursos de red sin provisión de equipo: 90% en un máximo de cinco</i></p>	<p>4.5 Parámetros e indicadores de calidad para SAIB</p> <p><i>“Validación de la solicitud junto con validación de la factibilidad: 90% de las solicitudes en máximo un día hábil. El 10% restante en un máximo de dos días hábiles a partir de la solicitud.</i></p> <p><i>“Habilitación para usuarios existentes con el módem/ONT blanco provisto por el CS en tiempo: 90% en un máximo de cinco días hábiles. El 10% restante validada en un máximo de ocho días hábiles a partir de la solicitud.</i></p> <p><i>Habilitación para usuarios existentes con entrega de módem/ONT por parte de Telmex en tiempo: 90% en un máximo de siete días hábiles. El 10% restante validada en un máximo de nueve días hábiles a partir de la solicitud.</i></p> <p><i>Habilitación para usuarios nuevos con acometida o recursos de red sin provisión de equipo: 90% en un máximo de cinco días hábiles. El 10% restante en un</i></p>	<p>4.5 Parámetros e indicadores de calidad para SAIB</p> <p><i>“Habilitación para usuarios existentes con el módem/ONT blanco provisto por el CS en tiempo: 90% en un máximo de 8^{cinco} días hábiles. El 10% restante validada en un máximo de 10^{ocho} días hábiles a partir de la solicitud.</i></p> <p><i>Habilitación para usuarios existentes con entrega de módem/ONT por parte de la EM Telmex en tiempo: 90% en un máximo de 10^{siete} días hábiles. El 10% restante validada en un máximo de 12^{nueve} días hábiles a partir de la solicitud.</i></p> <p><i>Habilitación para usuarios nuevos con acometida o recursos de red sin provisión de equipo: 90% en un máximo de 8^{cinco} días hábiles. El 10% restante en un máximo de 10^{ocho} días hábiles a partir de la solicitud.</i></p> <p><i>Habilitación para usuarios nuevos con acometida o recursos de red con provisión de equipo: 90% en un máximo de 10^{siete}</i></p>

Tema	Apartado de la OREDA 2019	Apartado OREDA propuesta 2020	Apartado OREDA – EM propuesta 2020
	<p>días hábiles. El 10% restante en un máximo de ocho días hábiles a partir de la solicitud.</p> <p>Habilitación para usuarios nuevos con acometida o recursos de red con provisión de equipo: 90% en un máximo de siete días hábiles. El 10% restante en un máximo de nueve días hábiles a partir de la solicitud/</p> <p>Habilitación para usuarios nuevos sin acometida o recursos de red sin provisión de equipo: 90% en un máximo de cinco días hábiles. El 10% restante en un máximo de ocho días hábiles a partir de la solicitud.</p> <p>Habilitación para usuarios nuevos sin acometida o recursos de red con provisión de equipo: 90% en un máximo de siete días hábiles. El 10% restante en un máximo de nueve días hábiles a partir de la solicitud.”</p>	<p>máximo de ocho días hábiles a partir de la solicitud.</p> <p>Habilitación para usuarios nuevos con acometida o recursos de red con provisión de equipo: 90% en un máximo de siete días hábiles. El 10% restante en un máximo de 12nueve días hábiles a partir de la solicitud.</p> <p>Habilitación para usuarios nuevos sin acometida o recursos de red sin provisión de equipo: 90% en un máximo de cinco días hábiles. El 10% restante en un máximo de 10ocho días hábiles a partir de la solicitud.</p> <p>Habilitación para usuarios nuevos sin acometida o recursos de red con provisión de equipo: 90% en un máximo de siete días hábiles. El 10% restante en un máximo de 12nueve días hábiles a partir de la solicitud.”</p>	<p>días hábiles. El 10% restante en un máximo de 12nueve días hábiles a partir de la solicitud.</p> <p>Habilitación para usuarios nuevos sin acometida o recursos de red sin provisión de equipo: 90% en un máximo de 8cinco días hábiles. El 10% restante en un máximo de 10ocho días hábiles a partir de la solicitud.</p> <p>Habilitación para usuarios nuevos sin acometida o recursos de red con provisión de equipo: 90% en un máximo de <u>10siete</u> días hábiles. El 10% restante en un máximo de 12nueve días hábiles a partir de la solicitud.”</p>

Tema	Apartado de la OREDA 2019	Apartado OREDA propuesta 2020	Apartado OREDA – EM propuesta 2020
<p><u>Eliminación de obligaciones del AEPT</u></p>	<p>3. Información relacionada con los servicios</p> <p>La información que se pone a disposición de los CS para la elaboración de sus planes básicos de negocio que les permita determinar su interés en los servicios de desagregación, se clasifica en 2 tipos:</p> <p>- información tipo "a": información básica que será accesible a partir de la publicación de la OREDA mediante la consulta y descarga de bases de datos conformada por archivos actualizados antes de firmar el Convenio de Desagregación.</p> <p>- información tipo "b": Información detallada accesible a partir de la publicación de la OREDA y después de firmar el Convenio de Desagregación asociada a variables como número de teléfono, número de usuario o dirección en específico.</p>	<p>3. Información relacionada con los servicios</p> <p>La información que se pone a disposición de los CS para la elaboración de sus planes básicos de negocio que les permita determinar su interés en los servicios de desagregación, se clasifica en 2 tipos:</p> <p>- Información tipo "a": información básica que será accesible a partir de la publicación de la OREDA mediante la consulta y descarga de bases de datos conformada por archivos actualizados antes de firmar el Convenio de Desagregación.</p> <p>- Información tipo "b": Información detallada accesible a partir de la publicación de la OREDA y después de firmar el Convenio de Desagregación asociada a variables como número de teléfono, número de usuario o dirección en específico.</p>	<p>3. Información relacionada con los servicios</p> <p>La información que se pone a disposición de los CS para la elaboración de sus planes básicos de negocio que les permita determinar su interés en los servicios de desagregación, se clasifica en 2 tipos:</p> <p>— Información tipo "a": información básica que será accesible a partir de la publicación de la OREDA mediante la consulta y descarga de bases de datos conformada por archivos actualizados antes de firmar el Convenio de Desagregación.</p> <p>— Información tipo "b": Información detallada accesible a partir de la publicación de la OREDA y después de firmar el Convenio de Desagregación asociada a variables como número de teléfono, número de usuario o dirección en específico.</p>

Tema	Apartado de la OREDA 2019	Apartado OREDA propuesta 2020	Apartado OREDA – EM propuesta 2020
	<p>6.3 Procedimientos de contratación, modificación y baja del SAIB: Visitas en falso</p> <p>Tercera visita atribuible a Usuario Final. <i>Si no fue posible la instalación de la acometida en la tercera visita o durante los días hábiles programados por razones asociadas al usuario, el CS deberá:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Reingresar la solicitud en caso de que desee programar nuevamente la instalación. • Cancelar la solicitud en caso de que desee rechazar el servicio. • En caso de visita en falso se registrará en el SEG las causas y evidencias, así como a quien fue atribuible. 	<p>6.3 Procedimientos de contratación, modificación y baja del SAIB: Visitas en falso</p> <p>Tercera visita atribuible a Usuario Final. <i>Si no fue posible la instalación de la acometida en la tercera visita o durante los días hábiles programados por razones asociadas al usuario, el CS deberá:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Reingresar la solicitud en caso de que desee programar nuevamente la instalación. • Cancelar la solicitud en caso de que desee rechazar el servicio. <p><i>En caso de visita en falso se registrará en el SEG las causas y evidencias, así como a quien fue atribuible</i></p>	<p>4.3 Procedimientos de contratación, modificación y baja del SAIB: Visitas en falso</p> <p>Tercera visita atribuible a Usuario Final. <i>Si no fue posible la instalación de la acometida en la tercera visita o durante los días hábiles programados por razones asociadas al usuario, el CS deberá:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Reingresar la solicitud en caso de que desee programar nuevamente la instalación. • Cancelar la solicitud en caso de que desee rechazar el servicio. • En caso de visita en falso se registrará en el SEG las causas y evidencias, así como a quien fue atribuible

Figura 4.1. Apartados característicos de la OREDA vigente susceptibles a modificación por parte del AEPT [Fuente: IFT – OREDA vigente, OREDA propuesta 2020, OREDA – EM Separación Funcional 2020, 2019]

Adicional a los ejemplos presentados en la Figura 4.1, existen múltiples cambios que el AEPT intenta incluir en la OREDA – EM, en detrimento de la calidad y las condiciones de acceso impuestas a los CS.

Con base en la problemática presentada, durante las consultas públicas del IFT del presente año sobre la Propuesta de la OREDA 2020, el GTV identificó cambios que empeoraban la operatividad de esta, por lo que decidió realizar todos sus comentarios y sugerencias respecto de la OREDA vigente, ignorando los cambios de la Propuesta 2020. Sin embargo, para el caso de la OREDA – EM, no es posible optar por responder a las Ofertas vigentes porque no existe una OREDA – EM vigente antes de la Separación Funcional.

En este sentido, GTV reitera al IFT la importancia de garantizar que las consecuencias de la Separación Funcional no supongan una desmejora o retroceso de las condiciones de la OREDA vigente. Por esta razón y debido a la imposibilidad de estructurar la presente respuesta en torno a una OREDA – EM vigente, se solicita que la Oferta derivada de la Separación Funcional del AEPT, por lo menos mantenga los términos de calidad y las condiciones de la OREDA vigente.

Asimismo, se solicita que, en caso de existir mejoras en la OREDA 2020 producto de la respuesta de los CS a la consulta pública de julio de 2019, esas mejoras en plazos y parámetros de calidad se mantengan para la OREDA – EM.



5 EM como única entidad proveedora de servicios

La Separación Funcional ha sido implementada por múltiples reguladores con el fin de hacer más transparentes los límites entre las divisiones mayorista y minorista de un mismo operador, de manera a reducir o eliminar la discriminación potencialmente ejercida por el operador dominante⁷. La Separación Funcional pretende acelerar la provisión de los servicios de acceso mejorando con ello la entrega, calidad y precios de los servicios.

No obstante, si bien la Separación Funcional que implementará el AEPT en México considera una división similar a la contemplada en otros países (EM, DM, DMn), la división de los servicios EM/DM y las ventanillas de acceso definidas por el IFT difieren en gran medida de la experiencia internacional. Por ello, en el contexto mexicano resulta sumamente preocupante para GTV la asignación de servicios entre las entidades separadas del AEPT definida por el IFT en la Resolución de Separación Funcional.

Conforme a la experiencia internacional (ver más adelante) resulta crucial que, frente al marco de Separación Funcional a ser implementado por el AEPT, se reduzca el acceso a los servicios mayoristas a una única ventanilla de acceso (la EM), tanto para la DM del AEPT como al resto de CS de la industria. En este sentido, el AEPT únicamente debería adquirir los servicios de la EM a través de su DM para comercializarlos. Esta estructura evitaría posibles discriminaciones en la provisión de los servicios por parte del AEPT.

GTV está de acuerdo con el proceso de Separación Funcional en pro de mejorar la competencia en el sector, aunque no está de acuerdo con el esquema actual de esta. Lo anterior debido a que este esquema no refleja la Separación Funcional que el sector de la industria de las telecomunicaciones mexicana necesitaba.

Tal y como lo ha definido el IFT, supone un gran riesgo para la operatividad de la provisión de los servicios a los CS y para la competencia en el sector.

GTV propone la implementación de la EM como único proveedor de servicios mayoristas, en línea con las mejores prácticas internacionales. Esto permitirá evitar posibles actuaciones arbitrarias del AEPT en contra de los intereses de los CS así como evitaría la duplicación innecesaria de ORs para un mismo tipo de servicio.

No obstante, debido a que los diversos actores de la industria no tuvieron la oportunidad de opinar sobre la mejor forma de implementar la Separación Funcional, el presente documento se dispone a responder las ORs resultado de la Separación Funcional.

⁷

<https://www.oecd.org/centrodemexico/49528111.pdf>

Le

o

Experiencia internacional

El Reino Unido fue la primera región en aplicar la Separación Funcional en 2006 a raíz de la decisión del regulador (Ofcom) de declarar a British Telecom (BT) como el agente con poder significativo de mercado. Esta decisión se tomó como consecuencia del trato discriminatorio de BT hacia los operadores alternativos, incluyendo la divulgación de información preferencial sobre competidores minoristas y modelos de asignación de costos entre sus propias divisiones minoristas⁸.

A raíz de la Separación Funcional, se creó Openreach en 2006 como una subsidiaria de BT para la provisión de los servicios mayoristas de acceso. Estos incluyen arrendamiento de línea telefónica, desagregación del bucle y productos anticipados de red de próxima generación (NGA). Adicionalmente, se establecieron procesos y sistemas claros en contra del trato discriminatorio como la auditoría por parte de organismos independientes y la inclusión de murallas chinas⁹. En comparación con el esquema definido en México, no se consideró la división de servicios en las modalidades local/transporte como lo definió el IFT en el plan final de implementación que le aprobó al AEPT.

Por otro lado, Nueva Zelanda, aunque inspirado en el caso de Reino Unido, es un caso particular en Separación Funcional por las diferentes condiciones institucionales y de infraestructura. Sumado a los tratos de tratos discriminatorios de Telecom NZ (el operador dominante de Nueva Zelanda), el estado de las redes de despliegue era bastante precario y, en consecuencia, el estado neozelandés decidió imponer la Separación Funcional e implementar un plan para el despliegue de FTTH¹⁰. Con ello surgieron tres entidades: una empresa mayorista separada "Chorus", una división mayorista del operador dominante y una división minorista.

La diferencia clave entre Nueva Zelanda y Reino Unido radica en que para Telecom NZ las unidades de servicio de red de acceso se operan de manera independiente por Chorus, mientras que los demás servicios se operan a través de la división mayorista de Telecom NZ. Esta división mayorista opera como parte de la empresa minorista del operador dominante, contratando servicios de Chorus de la misma forma que cualquier otro solicitante para luego comercializarlos con su división minorista.

Por otra parte, en Italia, el regulador de telecomunicaciones AGCOM ordenó la separación funcional de TI en 2007 debido a la persistencia de un bajo nivel de competencia en el mercado¹¹. El esquema de separación adaptado por el operador dominante implicó la creación de una empresa mayorista llamada "Open Access" para la provisión de los servicios de acceso. En este caso la división mayorista de TI ("TI Wholesale") continúa siendo la única

⁸ <https://www.oxera.com/wp-content/uploads/2018/03/Vertical-functional-separation-in-the-electronic-comms-sector-1.pdf>

⁹ Herramienta para garantizar que la información de los competidores clave no se filtre en las sucursales minoristas de BT.

¹⁰ FTTH: Fibra óptica al hogar por sus siglas en inglés

¹¹ BEREC Guidance on functional separation – Annex I – Functional separation in practice: EU experiences, 2011

Ce

4

ventanilla a través de la cual los operadores solicitantes acceden a todos los servicios mayoristas, incluidos los servicios de red de acceso como la desagregación del bucle local. Es decir, Open Access recibe las solicitudes de servicios de red de acceso de TI Wholesale, y es TI Wholesale la empresa que provee los servicios a los operadores.



6 Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la Separación Funcional

El 27 de febrero de 2017 el IFT ordenó la Separación Funcional del AEPT como resultado de la Revisión Bienal sobre la efectividad de las Medidas de Preponderancia¹² (en lo sucesivo “revisión bienal”) impuestas al AEPT en 2014¹³. En dicha revisión, el IFT determinó que dicha medida era necesaria para que todos los operadores tuvieran acceso efectivo a insumos esenciales en los mismos términos y condiciones, garantizando la no discriminación en la provisión de los servicios.

No obstante, aunque la Separación Funcional pretende ser un mecanismo para fomentar la competencia en el sector, la falta de claridad en la definición de los procedimientos asociados en la transición hacia el nuevo marco de acción del AEPT, presenta una gran preocupación para todos los actores de la industria. Si bien se han logrado ciertos avances en lo referente a la operatividad de la OREDA, a pesar de las numerosas trabas que ha impuesto el AEPT a lo largo de los últimos años, el proceso de transición hacia las nuevas OR resultantes de la Separación Funcional genera incertidumbre en lo referente a la operatividad y la continuidad en el acceso a los servicios mayoristas regulados.

La falta de procedimientos claros – con plazos máximos determinados equivalentes a los de la operación minorista del AEPT – y la ausencia de responsables explícitamente asignados para el proceso de transición hacia las nuevas ORs, permitirá amplios márgenes para que el AEPT obstaculice la funcionalidad de la OREDA – EM e impida el uso efectivo de los servicios a los CS.

Más específicamente, la firma de la OREDA para su respectiva utilización normalmente toma un mes, desde que se inicia el trámite hasta que se firma la OR. La OREDA – EM entraría en vigor en marzo de 2020, por lo que los CS deben hacer uso de la OREDA 2020 durante enero y febrero para acceder a los servicios mayoristas de desagregación del bucle del AEPT. El problema radica en que no hay claridad sobre los procedimientos que van a regir el período intermedio entre la entrada en vigor de la OREDA – EM y el fin de la OREDA 2020, ya que no se han incluido las disposiciones correspondientes en la OREDA – EM o en la Resolución de Separación Funcional.

Como consecuencia de lo mencionado, los CS se enfrentan a tres grandes problemas derivados del proceso de transición de la Separación Funcional:

- ausencia de procedimientos definidos que enmarquen la transición entre la OREDA 2020 y la OREDA – EM

¹² Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76

¹³ Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76

- ausencia de procedimientos definidos para garantizar el empalme con las nuevas Medidas de Preponderancia
- falta de participación y visibilidad durante la definición del plan final de implementación

Acercándose la fecha para cumplir con los plazos establecidos por el IFT, se hace inminente una transición que no sólo está relacionada con la Separación Funcional del AEPT sino también con todos los riesgos que esto implica en la provisión de los servicios a los CS.

6.1 Transición entre la OREDA 2020 y la OREDA – EM

De acuerdo con lo estipulado por el IFT en el plan final de implementación de la Separación Funcional, el AEPT cuenta con un período de transición definido de acuerdo con lo siguiente:

“Periodo de no más de 2 años, contados a partir de la notificación del Plan Final de Implementación para que las Empresas Mayoristas y las Divisiones Mayoristas estén completamente conformadas y proveyendo en su totalidad los servicios mayoristas que les apliquen”.¹⁴

Respecto de la responsabilidad del AEPT durante este período de transición (que podría convertirse en 3 años en caso de prórroga¹⁵), el IFT establece lo siguiente:

“(…) Telmex y Telnor, hasta en tanto no se concrete la Separación Funcional, serán los responsables ante el Instituto del cumplimiento de las obligaciones de las medidas de preponderancia, así como de aquellas que resulten durante el periodo de transición. Tras concretar la implementación de la Separación Funcional, será obligación particular de las EM, las DM y las DMn continuar con el cumplimiento de las obligaciones que en cada una recaigan”.¹⁶

Por otra parte, con el fin de coadyuvar con la implementación de la Separación Funcional, el IFT determinó la creación de un grupo de transición, de acuerdo con lo siguiente:

“(…)

*A efecto de implementar la presente medida, el Instituto participará, en coordinación con el Agente Económico Preponderante, **en un grupo multidisciplinario que coadyuvará con consultas, aclaraciones e implementación de la medida**”.¹⁷*

Adicionalmente, la Resolución de Separación Funcional establece los siguientes lineamientos en lo referente a la comunicación entre las EM y las DM del AEPT durante el período de transición:

¹⁴ Página 331 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

¹⁵ Página 140 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

¹⁶ Página 123 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

¹⁷ Página 300 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

“La comunicación entre la Empresas Mayoristas y Telmex/Telnor durante el periodo de transición deberá considerar las siguientes tres fases:

*I. Fase de transferencia: establece la comunicación a efecto de **transferir la operación de los servicios mayoristas que proveerán las Empresas Mayoristas y asegurar la continuidad de los mismos**. Se considera el periodo que transcurre desde la notificación del Plan hasta el momento de conclusión de la transferencia del personal (firma de contratos con las Empresas Mayoristas);*

(...)

*II. Fase de estabilización de la operación: establece la comunicación a efecto de apoyar el **desarrollo del SEG y SIPO y los sistemas internos de las Empresas Mayoristas**. Dicha comunicación deberá concluir al 100%, al finalizar el periodo de desarrollo e implementación de los sistemas internos y del SEG y SIPO, y*

*III. Fase de operación efectiva: establece que **la comunicación no deberá tener una naturaleza diferente a la que sostengan las Empresas Mayoristas con cualquier solicitante de servicios mayoristas** y deberá apegarse a lo dispuesto en el código de ética, código de actuación y Manuales de Procedimientos, considerando además la comunicación necesaria para el reporte de obligaciones ante el instituto”.¹⁸*

Conforme a lo establecido en la Resolución de Separación Funcional, el período de transición definido por el Instituto corresponde al período para la implementación del plan final de la Separación Funcional. En ningún momento se define un período de transición adicional, que inicie en el momento en el que se concluye el proceso de implementación y que garantice a los CS la posibilidad de hacer la transición operativa hacia el nuevo marco regulatorio de una manera transparente, fluida y sin adversidades.

Adicionalmente, si bien el Instituto ha intentado definir múltiples mecanismos para garantizar una transición idónea para los CS, la Resolución de Separación Funcional no define de manera clara ningún lineamiento que rijan la transición de la OREDA 2020 a la OREDA – EM. Cabe resaltar que la OREDA – EM bajo consulta tampoco establece ningún apartado en relación con la transición de la OREDA 2020 a la OREDA – EM.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Los CS se enfrentan al riesgo de que exista un período en el cual el AEPT pueda bloquear la provisión de los servicios mayoristas de desagregación del bucle local ya contratados o que el CS quiere contratar durante ese periodo de transición. Dada la falta de claridad en la transición de las ORs, el AEPT puede argumentar que el CS está haciendo uso de una OR

¹⁸ Página 366 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

Ce

d

que no se encuentra vigente aún (las OREDA – EM) o que ha cesado de aplicar (OREDA 2020) para impedir el acceso a los CS.

6.2 Migración de los servicios existentes

Tanto en la Resolución de Separación Funcional como en la OREDA – EM se omite la inclusión de cláusulas o disposiciones que enmarquen el proceso de transición de los servicios actualmente contratados por los CS del marco regulatorio preexistente al marco regulatorio relacionado con la Separación Funcional.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Actualmente no existen procedimientos claros que definan cómo se van a gestionar los servicios contratados por los CS antes de la entrada en vigor de la Separación Funcional. Es decir, durante el proceso de firma de la OREDA – EM, el CS no cuenta con un mecanismo que le garantice la continuidad de los servicios existentes, dado que en la OREDA – EM no se establece cuál va a ser la entidad responsable con la que se puedan gestionar modificaciones, bajas, fallas y otros asuntos relacionados con los servicios durante el período de transición.

Por último, es de suma importancia reiterar que la Separación Funcional siempre debe garantizar que el usuario final tenga un servicio de la más alta calidad. Dado lo anterior, en ninguna instancia dentro del proceso de transición a este nuevo marco regulatorio se debe interrumpir o dar de baja a servicios actuales. Y si por algún motivo de alta importancia o fuerza mayor se interrumpe alguna operación dentro de la situación especulada, el servicio debe estar deshabilitado máximo entre 30 y 120 minutos, tal como está actualmente establecido.

6.3 Empalme con las nuevas Medidas de Preponderancia

La Resolución de Separación Funcional define la siguiente disposición en lo referente a la asignación de los servicios entre la EM y la DM del AEPT:

“(…)

La lista de servicios antes referida podrá variar a raíz de la modificación de servicios derivada de la revisión de las ofertas de referencia, o bien, de la revisión bienal de medidas de preponderancia”¹⁹

Lo anterior constituye un gran riesgo para los CS en cuanto a que podría generar cambios considerables en el marco regulatorio que aplicará para la Separación Funcional y puede afectar gravemente la dinámica de la provisión de los servicios regulados. Los CS se

¹⁹ Página 337 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

enfrentan a la incertidumbre de tener que adaptarse a una asignación de servicios incluso menos conveniente que la definida en el plan final de implementación.

Cabe resaltar que la OREDA – EM bajo consulta no establece ningún apartado en relación con la transición hacia las nuevas Medidas de Preponderancia, que entrarán en vigor en 2020 y constituirán el marco normativo sobre el cual operará la OREDA – EM durante un periodo de dos años (hasta la próxima revisión de las Medidas).

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Las Medidas de Preponderancia constituyen el marco legal y regulatorio bajo el cual se rigen las Ofertas de Referencia. Precisamente, es en las Medidas en donde se estipulan las condiciones generales de las ORs para garantizar su operatividad, tales como las condiciones técnicas, económicas y legales mínimas para asegurar la correcta provisión de los servicios.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta difícil de entender que el IFT someta a consulta pública la propuesta de OREDA – EM antes de haber definido y publicado las nuevas Medidas de Preponderancia resultado de la Revisión Bienal.

Más aún, de acuerdo con lo estipulado en la Resolución de Separación Funcional presentada anteriormente, resulta alarmante para los CS que la Resolución de Separación Funcional estipule que la asignación de los servicios podrá variar a raíz de la modificación de servicios derivada de la revisión bienal de las Medidas de Preponderancia. Esto podría implicar una nueva consulta pública de la OREDA – EM antes de la entrada en operación de la Separación Funcional.

Implementar cambios sobre la asignación tiene un efecto directo sobre las condiciones bajo las cuales los CS pueden acceder a los servicios, sobre la documentación asociada y sobre las capacitaciones que deben realizarse al personal de los CS respecto a la operación. Estas actividades pueden dar cabida al AEPT para generar cobros injustificados, crear procedimientos adicionales innecesarios y empeorar las condiciones actuales de acceso a los CS o simplemente denegarlo por el estado de incertidumbre al respecto.

6.4 Participación y visibilidad durante la definición del plan final de implementación

Tanto en la Resolución de Separación Funcional como en la OREDA – EM se omite la inclusión de cláusulas o disposiciones que enmarquen el proceso de transición del marco regulatorio preexistente al marco regulatorio relacionado con la Separación Funcional.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

GTV está sumamente preocupado por la falta de visibilidad que ha tenido el mercado en el proceso de Separación Funcional y en la manera en que el IFT afrontará el proceso de transición resultado de dicha separación del AEPT. La preocupación de GTV radica en que, si actualmente el AEPT dificulta el acceso a los servicios de la OREDA, con la transición hacia

Ce

P

la Separación Funcional se generarán muchos más vacíos regulatorios para persistir o empeorar este tipo de comportamientos, especialmente teniendo en cuenta la falta de claridad que existe en torno al periodo intermedio entre la vigencia de la OREDA 2020 y la entrada en vigor de la OREDA – EM.

La presente consulta pública representa la primera oportunidad que tienen los CS para expresarse sobre la Separación Funcional del AEPT. El IFT tomó decisiones fundamentales para la implementación de la Separación Funcional de manera interna con el AEPT sin tener en cuenta las opiniones de los diferentes agentes de la industria, quienes finalmente son los que hacen uso de los servicios mayoristas y tienen que enfrentarse a las prácticas anticompetitivas y barreras operativas que implementa el AEPT para bloquear la masificación de los servicios mediante las ORs.

Por esta razón, GTV considera que no existe una alineación entre las necesidades de la industria y las determinaciones tomadas por parte del IFT en el marco de la Separación Funcional. El marco regulatorio esperado para la Separación Funcional no consideraba la división de los servicios regulados entre dos entidades mayoristas que tuvieran interdependencias para la provisión de los servicios, sino la creación de una empresa mayorista que administrara y gestionara todos los servicios mayoristas y una división minorista del AEPT que tuviera que contratar todos los servicios a dicha empresa mayorista bajo las mismas condiciones que el resto de CS.

Esta Separación Funcional mayorista – minorista del AEPT garantizaría al mercado que se cumplieran los principios básicos de la competencia: no discriminación, la transparencia, la proporcionalidad, la equivalencia de insumos, la replicabilidad técnica, la replicabilidad económica, etc.

Si la Separación Funcional hubiese resultado en el esquema presentado, la división minorista del AEPT habría tenido que utilizar los mismos insumos y condiciones que el resto de CS, nivelando el campo juego y garantizando que no se presentarán tratos preferenciales para las filiales del Grupo América Móvil. El resultado de la Separación Funcional presenta el riesgo potencial de que el AEPT aproveche las condiciones actuales para retrasar la entrega de los servicios y escudarse en las interdependencias de la EM y DM para evadir las obligaciones regulatorias que le han sido impuestas por su posición de dominancia en el mercado de telecomunicaciones mexicano.

Adicionalmente, el hecho de que el IFT decida publicar casi al tiempo la OREDA – EM y las Medidas de Preponderancia puede presentar un gran riesgo de inoperatividad para los CS por la falta de congruencia y armonioso funcionamiento entre ambas herramientas regulatorias.

6.5 Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional

Si bien GTV aplaude la iniciativa de implementar el proceso de Separación Funcional, con base en los problemas presentados anteriormente y con el fin de garantizar el cumplimiento

de los objetivos regulatorios y con el mandato constitucional del IFT de promover la competencia en el sector, se propone lo siguiente:

- Extender la entrada en vigor de la OREDA – EM hasta 2021. Esta extensión permitiría tener certeza sobre la congruencia entre las nuevas Medidas de Preponderancia y la OREDA – EM. Además, podría evitar múltiples problemas derivados de la ausencia de una transición con procedimientos claramente definidos.
 - sí lo anterior no es posible, se plantea la opción de que en las Medidas de Preponderancia y en la OREDA – EM se muestre explícitamente el funcionamiento completo de la transición (línea de tiempo detallada con hitos, procedimientos y plazos de cada actividad) entre la OREDA 2020 y la OREDA – EM y se incluyan mecanismos de resolución de conflictos de manera expedita entre la DM, EM, CS y DMn.

le

o

7 Operación de las OR ante la interdependencia entre la DM y la EM

El SAIB de la OREDA es de especial interés para todos los CS del mercado de telecomunicaciones fijas mexicano, al ser el servicio que les concede independencia del AEPT para estructurar ofertas de banda ancha fija a su medida y que a su vez les permite diferenciarse de las ofertas comerciales que lanza el AEPT al mercado. La forma en que se han repartido los servicios en la OREDA – EM, especialmente el SAIB, genera incertidumbre en GTV, como se puede observar en la Figura 7.1:

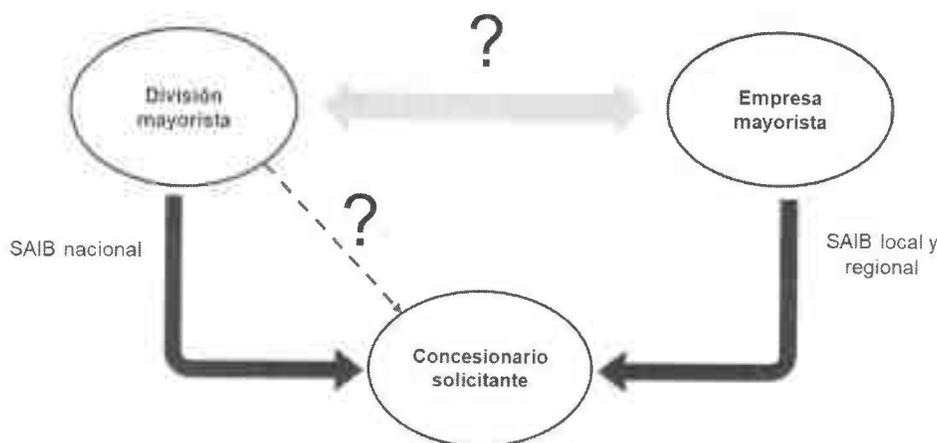


Figura 7.1: Esquema de interacción CS – EM | DM [Fuente: GTV, 2019]

Según lo presentado en la Figura 7.1, y de acuerdo con lo propuesto por el AEPT, la contratación del servicio de SAIB nacional implica un vínculo directo entre el CS y la DM. Sin embargo, el AEPT prevé que la prestación de este servicio se realizará parcialmente a través de la EM. Pese a esta “clarificación”, no se incluye ni una descripción ni un alcance que permita discernir cómo será la relación CS–EM bajo ese escenario, ni si esta relación indirecta representará cargos adicionales para el CS. Así como este caso, hay algunos otros, cuyas implicaciones se muestran en esta Sección. Ejemplo de esto es la variación injustificada e inexplicada de la entidad que presta el SAIB regional, que pasó de ser prestado por la DM (tal como estaba dispuesto en la Resolución de Separación Funcional) a ser prestado por la EM.

A partir de la Resolución de Separación Funcional se definió la segregación de servicios prestados por el AEPT en el marco de la OREDA. Allí se definió que la EM tendría a su cargo los servicios de:

- servicio de acceso indirecto al bucle local;
- servicio de desagregación total del bucle;

- servicio de desagregación compartida del bucle;
- servicio de desagregación total del sub-bucle;
- servicio de desagregación compartida del sub-bucle;
- servicio de coubicación para desagregación del bucle;
- adecuaciones para la coubicación;
- reasignación de espacios;
- recuperación de espacios;
- tendido de cableado multipar;
- anexo de caja;
- trabajos especiales;
- cableado interior;
- servicio de concentración y distribución local;
- ONT y
- módem

Esta división de servicios conlleva un sinnúmero de procedimientos, cuyo funcionamiento puede suscitar la aparición de situaciones problemáticas para los CS en detrimento del correcto funcionamiento de la OREDA, tanto en su versión EM como DM. La división de un mismo servicio entre las dos entidades separadas del AEPT, como lo es el caso del SAIB, generaría problemas de doble ventanilla y permitiría al AEPT retrasar la entrega de los servicios e incumplir los SLAs estipulados. Por esta razón, en línea con lo presentado en la Sección 5, GTV reitera al IFT que los servicios de desagregación en todas sus modalidades deben estar a cargo de la EM.

Al analizar la operatividad de la OREDA bajo el esquema propuesto en la Separación Funcional, GTV ha recopilado preocupaciones asociadas a la relación intrínseca entre la DM y la EM. Estas preocupaciones se agrupan en las siguientes categorías:

- migración de servicios y solicitudes sobre los servicios
- provisión de los servicios y ejecución de pruebas
- atención de fallas a servicios
- definición de tarifas.

A continuación, se recopilan las definiciones consignadas en la Resolución de Separación Funcional y en la OREDA – EM, así como las preocupaciones principales de GTV respecto de la interacción EM–DM.

7.1 Migración de servicios y solicitudes sobre los servicios

► Resolución Separación Funcional

Al respecto, el AEPT propuso la tabla del apartado 5.2.3 – Propuesta modificada de plan:

“Al respecto, las Empresas Proponentes establecen en su Propuesta Modificada de Plan que UMT prestará los servicios mayoristas señalados para la Empresa Mayorista

en las áreas de cobertura concesionadas a Telmex, en tanto que UMNOR hará lo conducente en las áreas de cobertura concesionadas a Telnor.

Asimismo, señalan que los servicios mayoristas que prestarían las EM y las DM serían los que se muestran en la Tabla 1. En ella se indica con el símbolo "✓" a la entidad que sería la encargada, de acuerdo con las Proponentes, de ofrecer el servicio mayorista correspondiente y con el símbolo "x" aquellos servicios que proponen eliminar."

► *Oferta de Referencia – EM*

Dentro de la OREDA – EM se incluyen procesos de contratación y modificación de servicios que consideran clientes existentes. Sin embargo, no hay claridad con respecto a la transferencia de clientes existentes de la OREDA previa a la Separación Funcional, hacia la OREDA – EM cuando aplique. Por ejemplo, la OREDA – EM establece lo siguiente en la sección 4.3 – Procedimientos de contratación, modificación y baja del SAIB:

"Presentación del formato de verificación de la voluntad del suscriptor/usuario final. Aplica sólo usuarios existentes.

[...]

Para el caso de SAIB no existe el escenario de re-uso de módems/ONT, es decir, equipos existentes

[...]

Usuarios Existentes: Habilitación presencial de la EM y el CS en el domicilio del cliente (máximo 8 días hábiles contados a partir del ingreso de la solicitud sin provisión de equipo y 10 días hábiles con provisión de equipo)."

Adicionalmente, en el apartado denominado *Procedimiento de cambio de modalidad de desagregación SAIB* se establece:

"En caso de que el CS requiera modificaciones para cambiar a un servicio distinto de desagregación, deberá presentar su solicitud en el formato correspondiente al nuevo servicio solicitado y el formato de baja del servicio existente. La factibilidad del cambio de modalidad dependerá de que se cumplan las condiciones para ofrecer el servicio de destino y la habilitación del servicio de destino se llevará a cabo como está establecido en los procedimientos respectivos a los distintos servicios materia de esta Oferta [...] Es responsabilidad del nuevo CS el cambio de Módem/ ONT"

Por último, en la sección 5.7 – Procedimiento de migración de puerto pCAI por incremento de capacidad el AEPT establece:

6

4

"La migración deberá darse sólo en servicios del mismo nivel de jerárquico (Local a Local, Regional a Regional), respetando los dominios administrativos a los que pertenecen los usuarios."

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Una vez identificadas las determinaciones existentes en la Resolución de Separación Funcional y en la OREDA – EM, se identifican las potenciales consecuencias de no implementarse medidas y acciones de manera previa a la entrada en funcionamiento de las ORs asociadas a la Separación Funcional en 2020.

Los potenciales riesgos identificados por GTV respecto de la Migración de servicios y solicitudes sobre los servicios incluyen:

- la potestad para la EM de suspender injustificadamente la prestación de servicios a clientes actuales del CS que estén recibiendo el servicio a través de la red del AEPT
- obligación de los CS a realizar trámites de alta a clientes con servicios actualmente operativos
- suspensión o afectación de servicios por cambios de capacidad o modalidad
- cobros o trámites adicionales desde la EM para los CS con servicios existentes
- controversias sobre la prestación del servicio para el ámbito regional de los servicios asociados a la OREDA.

► *Potestad para la EM de suspender injustificadamente la prestación de servicios a clientes actuales del CS que estén recibiendo el servicio a través de la red del AEPT*

Migrar los clientes actuales de los CS que reciben su servicio a través de la red del AEPT puede implicar riesgo de suspensión de servicios ante la implementación de la Separación Funcional. Dicha situación puede presentarse al transferir la información del sistema de gestión del AEPT hacia el de la EM. Dado que mover un vínculo de prestación de servicios a una entidad diferente de la que presta sus servicios hoy en día representa actualizar sistemas y realizar verificaciones (el AEPT podría argumentar que es necesaria la firma de nuevos contratos), se abre la posibilidad para que el AEPT decida remover los clientes del CS a fin de convencerlos de contratar directamente con ellos o bien, de obligar al CS a realizar procedimientos administrativos adicionales. Bajo cualquiera de esos potenciales riesgos, aparecen incentivos para que el AEPT incurra en decisiones unilaterales inconvenientes para los CS, en especial si este proceso no cuenta con disposiciones regulatorias claras al respecto.

► *Obligación de los CS a realizar trámites de alta a clientes con servicios actualmente operativos*

Con base en la división de servicios prestados por el AEPT resultado de la Separación Funcional, es claro que habrá una migración de los usuarios de los CS que tengan conexiones (servicios) existentes. Siendo la EM un organismo nuevo que reemplazará al AEPT como

Lu

l

contraparte de los CS, esta puede llegar a escudarse en que la adopción de los clientes de los CS cuyos servicios solían ser provistos por el AEPT represente para ellos dar de alta a nuevos clientes.

Lo anterior obligaría a los CS a llevar a cabo procedimientos de forma innecesaria e injustificada, que podrían representar costos, plazos y por ende un deterioro en la prestación del servicio a los usuarios finales, así como una presión innecesaria sobre los CS.

► *Suspensión o afectación de servicios por cambios de capacidad o modalidad*

Adicionalmente, no hay claridad con respecto a los procedimientos necesarios para llevar a cabo cambios a los servicios que impliquen ajustes de capacidad, modalidad (por ejemplo, SAIB o reventa) o tecnología, especialmente cuando haya un cambio en el proveedor (DM/EM) que prestará el servicio.

Esto puede implicar procesos administrativos adicionales que, de no ser llevados a cabo, pueden poner en peligro la efectiva prestación del servicio a los usuarios finales, como ha pasado previamente con el AEPT.

► *Cobros o trámites adicionales desde la EM para los CS con servicios existentes*

Por otra parte, respecto de la migración de clientes hacia la EM, cabe aclarar que este debe ser un proceso transparente para todos y cada uno de los usuarios finales de los CS.

Dicha migración no debe propiciar la imposición de situaciones adversas para los CS y sus clientes, como lo son, por ejemplo, pero sin estar limitado a: cobros extraordinarios, trámites y gestiones adicionales e injustificados para continuar con los servicios y todos aquellos asuntos que puedan darse desde el AEPT en virtud de la coyuntura propiciada por la Separación Funcional.

► *Controversias sobre la prestación del servicio para el ámbito regional de los servicios asociados a la OREDA*

Por último, no se explica por qué se incluye el ámbito regional en la OREDA – EM siendo que el servicio de acceso indirecto al bucle para la EM está acotado al segmento local. En este escenario, la mezcla de responsabilidades entre la EM y la DM puede constituir la base de futuras controversias que limitarán aún más el correcto funcionamiento de la OREDA – EM.

Adicionalmente, impide la concentración de dominios administrativos que se encuentren en una misma central, en puertos regionales y nacionales, mediante Q-in-Q, facultad que se tiene en la OREDA 2019, y que facilita la introducción de servicios, pues reduce la cantidad de puertos a contratar.

Ce

d

7.2 Provisión de los servicios y ejecución de pruebas

► Resolución Separación Funcional

En el apartado 5.2.4.7 – Ventanillas de acceso, se define:

*“En lo tocante a las ventanillas de acceso a servicios cuando se requiera la Interrelación de las EM y las DM. derivado de las modificaciones realizadas en la asignación de servicios, el Instituto determina modificar la Propuesta Modificada de Plan para reflejar adecuadamente cuál será la ventanilla en la provisión del servicio, de conformidad con la Tabla 7. **Lo anterior sin perjuicio de que exista coordinación de las EM con las DM para aquellos servicios que se adquieran entre sí, o bien, para realizar las actividades operativas cuando el funcionamiento de un servicio tenga como prerrequisito el que el operador cuente con otro servicio mayorista provisto por la otra entidad.**”*

Adicionalmente, en la sección 5.2.4.9 – Consideraciones generales, se lee:

*“**La lista de servicios asignados a las EM y los DM podrá variar a raíz de la modificación de servicios derivada de la revisión de las ofertas de referencia, o bien, de la revisión bienal de medidas de preponderancia.** Por lo tanto, las EM y DM deberán apearse a las definiciones y demás especificaciones de los servicios, incluidas las tarifas mayoristas, establecidas en las ofertas de referencia vigentes,*

Por otro lado, también se identificó que, a diferencia de la propuesta anterior entregada por las Proponentes, la Propuesta Modificada de Plan no presenta la lista de elementos de red e infraestructura que deberán transferirse a las EM a efecto de que puedan prestar los servicios mayoristas regulados que les Corresponden.

*En consecuencia, se determina que las Proponentes deberán presentar ante el Instituto un plan de transferencia de elementos de red que incluya el inventario de recursos físicos a transferir a las EM, dentro del término de 10 (diez) días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en el que sea aprobado por el AEP. **Dicho plan no deberá representar costos innecesarios ni limitar o afectar en forma alguna la correcta prestación de los servicios mayoristas por parte de las EM, por lo cual podrán considerarse esquemas de arrendamiento u otra figura comercial entre las EM y DM.**”*

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Una vez identificadas las determinaciones existentes en la Resolución de Separación Funcional y en la OREDA – EM, se identifican las potenciales consecuencias de no implementarse medidas y acciones antes de la entrada en vigor de las ORs asociadas a la Separación Funcional en 2020.

Ce

P

Los potenciales riesgos identificados por GTV con relación a la Provisión de los servicios y ejecución de pruebas guardan relación con los siguientes aspectos:

- ausencia de claridad respecto de la interrelación entre la EM y la DM para la prestación de servicios
- potencial redistribución de los servicios asignados a la EM y a la DM
- condiciones base para la provisión del servicio por parte de la EM
- asignación incongruente con la Resolución de Separación Funcional

► *Ausencia de claridad respecto de la interrelación durante la provisión de servicios*

El hecho de que exista una “*coordinación entre EM y DM*” para la prestación de los servicios regulados, evidencia la existencia de una zona difusa donde el AEPT y sus empresas pueden escudarse mutuamente para limitar u obstaculizar la forma en que se proveen los servicios a los CS. La falta de una visibilidad plena sobre las condiciones sobre las cuales la EM deberá interactuar con la DM puede llegar a desencadenar varios problemas.

Ejemplo de lo anterior, puede ser la aparición de cobros adicionales y demoras a conveniencia del AEPT, catalogar como un proyecto especial servicios que no deberían serlo, bloquear el acceso a los servicios por traspasar la responsabilidad a la DM y otras situaciones similares. Cualquiera de estos posibles eventos traería consecuencias negativas para los CS, en detrimento del correcto funcionamiento de la OREDA – EM.

► *Potencial redistribución de los servicios asignados a la EM y a la DM*

La potencial reasignación de los servicios que prestan la EM y a la DM, abre la posibilidad de tener múltiples instancias (asociadas a los momentos donde haya cambios en la distribución de servicios) para la prestación de un único servicio.

Esto podría suceder en diversos casos. Por ejemplo, si se decidiera que nuevamente la DM prestará el SAIB regional (tal como estaba definido en la Resolución de la Separación Funcional) una vez ya la EM sea la que lo esté operando. Esto implicaría que los usuarios a los cuales se les esté prestando un servicio quedarán en un limbo entre la EM y la DM.

Lo anterior genera preocupación debido a que no se tiene visibilidad ni en la OREDA – EM ni en la Resolución de la Separación Funcional de cómo se debería manejar este tipo de situaciones, las implicaciones e impacto que tendrían a nivel operacional y de negocio para los CS y lo más importante, para sus clientes finales.

Lo anterior reviste de importancia que todos los servicios de la OREDA deberían prestarse únicamente por parte de la EM como ventanilla única, sin que haya riesgos de este tipo.

Ce

p

► *Condiciones base para la provisión del servicio por parte de la EM*

El hecho de que las empresas del AEPT no hayan presentado "la lista de elementos de red e infraestructura que deberán transferirse a las EM a efecto de que puedan prestar los servicios mayoristas regulados que les corresponden" genera incertidumbre en el mercado. Al no tener condiciones claras y definidas acerca de los bienes que subyacen la prestación de servicios bajo el dominio de la EM, esa situación puede facilitar al AEPT el introducir costos adicionales a los CS por concepto de arrendamientos o la opción de ejecutar proyectos especiales que no son realmente necesarios o que no se deberían de cobrar por ser conceptos intrínsecos a la tarifa mayorista resultante del modelo de costos

Se considera un aspecto clave que el Instituto tenga clara esta situación, para que el AEPT no tenga forma de limitar el acceso a los servicios a través de la EM por falta de disponibilidad de infraestructura o pretenda que los CS sean quienes subsidien la adquisición de estos.

► *Asignación incongruente con la Resolución de Separación Funcional*

Por otra parte, la inclusión del servicio de SAIB regional está en clara contravía de lo dispuesto por el IFT en la Resolución de Separación Funcional, donde la EM se supone tener a cargo solamente el segmento local. Sin embargo, **en aras de una OREDA funcional y operativa sin todos los posibles inconvenientes aquí presentados, se deberían pensar en que la EM preste todos y cada uno de los servicios relacionados con la OREDA como ventanilla única para los CS.**

► *Ausencia de pruebas extremo-a-extremo para verificar la correcta instalación de los servicios*

La interdependencia entre la EM y la DM para la prestación de servicios como el SAIB, aunado a la ausencia de pruebas extremo-a-extremo, permitiría que el AEPT pueda cerrar folios de solicitudes cuando el servicio no ha sido provisto de manera integral. El AEPT podría reportar de forma unilateral servicios como "entregado" en el SEG/SIPO, cuando en la realidad no ha verificado la calidad y funcionalidad del servicio desde una perspectiva end-to-end (incluyendo la parte del servicio que es responsabilidad de la EM), de forma que en múltiples ocasiones el servicio estaría sin habilitar en el domicilio del cliente.

Por esta razón, se debería incorporar la obligación en la OREDA – DM para el que el AEPT deba realizar una prueba completa de punto a punto en su conjunto y proporcione evidencia de esta.

C

4

7.3 Atención de fallas a servicios

► *Resolución Separación Funcional*

Dentro de la Resolución de Separación Funcional no se advierte la existencia de disposiciones relacionadas con la atención de fallas que deberían incluirse en las ORs resultantes de la Separación Funcional.

► *Oferta de Referencia – EM*

En el caso de la OREDA – EM no se han definido procedimientos de atención asociados a las instancias donde este ente preste sus servicios a los CS a través de la DM.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Las potenciales consecuencias identificadas por GTV en relación con la Atención de fallas a servicios están enfocadas especialmente en los servicios que los CS tienen actualmente contratados y existe una interdependencia entre la EM / DM.

La dependencia de la DM hacia la EM en la prestación de servicios, como el suministro de terminales ONT, puede dar cabida a condiciones bajo las cuales la EM se rehúse atender las fallas y/o solicitudes escudándose en la DM y viceversa. La EM puede llegar a alegar que no es de su responsabilidad proveer mantenimiento a los equipos e infraestructura necesaria para proveer los servicios que tienen algún grado de dependencia de la DM e incluso que se niegue a resolver fallas de los servicios en sí.

7.4 Definición de tarifas

► *Resolución Separación Funcional*

Al considerar el tema de precios y tarifas, el IFT establece en la Resolución de Separación Funcional:

*“[...] en lo relacionado con el inciso F sobre replicabilidad económica, bajo el mismo razonamiento, **dicha obligación solo resulta aplicable a las DM** y DMn, por ser estas parte de Telmex y Telnor, empresas verticalmente integradas.*

A efectos de lo anterior, para el caso de la replicabilidad técnica, Telmex y Telnor podrán, en su caso, proponer la modificación de las ofertas de referencia de los servicios mayoristas que provean las DM mientras que, en el caso de la replicabilidad económica, podrán modificar las tarifas mayoristas, o bien, las minoristas de los servicios que ofrecen, conforme a las disposiciones aplicables.”

Le

q

► *Oferta de Referencia – EM*

La propuesta de Anexo A incluye los siguientes precios, para el servicio de concentración y distribución – cobros recurrentes:

Tipo de enlace:	Local	Regional
Ancho de Banda	1,000 Mbps	1,000 a 10,000 Mbps
1,000 Mbps	\$40,937.18	\$45,765.00
10,000 Mbps	NA	\$409,371.72

Figura 7.2: Cobros recurrentes – Propuesta AEPT [Fuente: Anexo A, OREDA – EM, 2019]

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Una vez identificadas las determinaciones existentes en la Resolución de Separación Funcional y en la OREDA – EM, se identifican las potenciales consecuencias de no implementarse medidas y acciones de manera previa a la entrada en funcionamiento de las OR asociadas a la Separación Funcional en 2020.

Los potenciales riesgos identificados por GTV con relación a la Definición de tarifas se desprenden del hecho que las disposiciones de la Resolución de Separación Funcional sólo parecen ser aplicables a la DM.

De acuerdo con lo estipulado en la dicha Resolución, parece existir una ausencia de control sobre las tarifas que cobrará la EM. Esto podría dar cabida a cobros que empeoren la situación actual, de forma tal que impliquen la imposibilidad para la contratación de servicios por parte de los CS. No imponer medidas concretas y debidamente especificadas sobre las tarifas que ha de cobrar la EM, somete a los CS a depender de la voluntad del AEPT respecto de las tarifas aplicables a los servicios. Esto añade un factor de incertidumbre adicional y con implicaciones sobre el acceso a los servicios de la OREDA, así como el negocio mismo de los CS. En términos generales, no debería haber empeoramientos de ninguna índole para los CS e términos de precios ya sea por contratar los servicios con la DM o la EM.

7.5 Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional

Como medida de prevención, y con miras a que la Separación Funcional tenga un mejor efecto sobre el mercado, se propone al Instituto la incorporación de términos más concretos en la OREDA – EM en relación con la coordinación entre la EM y la DM del AEPT.

Puntualmente, se sugiere la adopción de, al menos, las siguientes modificaciones para regir la OREDA durante el periodo de adopción y su operación en el marco de la Separación Funcional:

- definición detallada de los servicios que estarán a cargo de cada entidad participante del conglomerado del AEPT (DM, EM) y hacerlo de conocimiento para los CS

- esta definición deberá ser definitiva y exhaustiva e incluir no sólo quién está a cargo de cada servicio, sino también los límites de su responsabilidad (dónde empiezan o terminan los de la EM y DM, en caso de prestar servicios de manera conjunta), y sus obligaciones de cara a la prestación del servicio.
- definición de protocolos y condiciones claras para la migración de usuarios actuales hacia las entidades resultado de la Separación Funcional, es decir, la EM y la DM según corresponda. Estos protocolos de migración deben incluir, entre otros:
 - plazos máximos para la migración por parte del AEPT
 - prohibición de cargar a los CS importes adicionales por la realización de este proceso
 - condiciones y procedimientos claros, específicos y detallados de la forma cómo se deben realizar migraciones de servicios (por ejemplo, de reventa a SAIB, por cambio de capacidad y cualquier otro tipo de migración que pudiera requerir un CS).
- definición de procedimientos y términos que rijan la interrelación DM-EM. Estos procedimientos deben definir, entre otros:
 - responsables claros para cada segmento de la provisión de los servicios, cuando estos sean provistos de manera conjunta entre la DM y la EM;
 - mecanismos de resolución de conflictos de manera expedita entre DM, EM, CS y DMn;
 - SLAs para la instalación, modificación, atención de fallas y mantenimiento;
 - tarifas máximas que el AEPT puede cobrar a los CS por concepto de esos servicios provistos de manera conjunta por la DM y la EM.
 - esquemas de penalización que neutralicen el incentivo para el AEPT de incurrir en prácticas que vayan en contravía de los principios de transparencia, equivalencia de insumos y demás que persiguen las medidas impuestas por el IFT.
- Necesidad de pruebas extremo a extremo:
 - GTV solicita al Instituto que se incorpore la obligación para el que el AEPT deba realizar una prueba completa y proporcione evidencia de esta, de punto a punto en su conjunto, es decir, en el caso de SAIB, desde el par de cobre entregado al cliente hasta la VLAN donde se entrega el tráfico al CS (punto de demarcación). Dicha prueba debe de ser por cada servicio habilitado al momento de la habilitación, y la posibilidad de replicarlo en caso de falla

Ce

Q

8 Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la oferta

La Resolución de Separación Funcional del IFT ha establecido la división de los servicios de la OREDA para que sean provistos por la EM y la DM.

Esta separación de operaciones ha requerido que se actualice el esquema de SLAs que debe garantizar estándares de calidad y tiempos de respuesta eficientes. No obstante, no hay claridad sobre cómo se aplicarán los SLAs de la OREDA – EM considerando su interdependencia con la DM. Esta falta de detalle puede tener repercusiones relevantes sobre la prestación de los servicios, así como el negocio de los CS y la competitividad de la industria.

Con base en las disposiciones de la resolución del IFT y la OREDA – EM del AEPT, es de suma importancia distinguir las consecuencias más relevantes que podrían suceder si no se toman las medidas necesarias antes de que entren en vigor bajo el nuevo marco regulatorio que representa la Separación Funcional.

Disposiciones de la Resolución de Separación Funcional y de las OREDA – EM

► *Resolución Separación Funcional*

Desde una perspectiva general, el Instituto establece que la Separación Funcional debe estimular los servicios mayoristas y con esto, garantizar la debida separación de servicios como se evidencia en la siguiente cita textual de la resolución:

“[...] A la par de la asignación de servicios, se debe velar porque la entidad que ofrezca cada servicio mayorista cuente con los recursos materiales y humanos para proveer el servicio en las mejores condiciones de precio y calidad entendiéndose por ello que la entidad debe tener el mayor grado de control posible sobre la utilización y desarrollo de cada uno de los recursos que le sean asignados. [...]”

De la misma forma, el IFT establece pautas para que el AEPT ejecute la Separación Funcional correctamente.

“[...] Sin embargo, se reconoce que puede haber situaciones en las que la delimitación de los recursos que pueden asignarse a una entidad o a otra, no resulta del todo clara. En dicho escenario, el regulador debe adoptar criterios que combinen, por un lado, el logro de los objetivos de la separación funcional y, por el otro, la factibilidad técnica y operativa de realizar una asignación particular de recursos. [...]”

Como se evidencia en estos apartados de la Resolución de Separación Funcional, el Instituto tiene en cuenta que puede haber complicaciones en el proceso de repartir los servicios de la

mejor forma. Sin embargo, el regulador hace explícito que se deben cumplir los objetivos de la Separación Funcional.

En línea con los aspectos mencionados anteriormente, el Instituto es insistente en evidenciar la obligación de que no se perjudique la prestación del servicio, que se traduce en un mejor servicio al cliente final, como se muestra a continuación.

"[...] El tercer inciso de las medidas de separación funcional obliga al AEP a:"

c) Proveer los servicios mayoristas regulados a los Concesionarios Solicitantes y Autorizados Solicitantes, en términos no discriminatorios respecto de las empresas vinculadas al Agente Económico Preponderante.

Por condiciones no discriminatorias se entenderá que debe ofrecer los mismos términos y condiciones, niveles de precios y calidad de servicio, plazos, sistemas, procesos y grado de fiabilidad. [...]"

A pesar de que el propósito del IFT es claro, en sus intenciones de maximizar la calidad del servicio que perciben los usuarios finales, también se observa que no hay disposiciones claras que delimiten o definan SLAs alineados con este propósito para la DM y la EM del AEPT.

► *Oferta de Referencia – EM*

Por su parte, la OREDA – EM no muestra una continuidad total con la resolución dado que carece de aclaraciones que impliquen el cumplimiento de SLAs globales que aseguren una provisión completa y eficiente a partir de la armonía entre la DM y la EM. Sin embargo, la OR sí presenta el siguiente inciso:

"[...] Las políticas comerciales que se prestarán a los CS en este servicio estarán sujetas a los SLA, perfiles y anchos de banda en términos no discriminatorios. [...]"

Además del apartado de esta oferta, en la EM no es explícita en ningún otro nivel de servicio y mucho menos en la integridad de dichos SLAs para operaciones conjuntas con la DM.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Mientras que en las disposiciones del IFT no obliguen al AEPT a definir SLAs globales (los deben ser transversales a las dos ofertas y en ninguna circunstancia pueden implicar tiempos o parámetros de calidad que empeoran las condiciones actuales de operación) que aseguren una coordinación armoniosa y transparente entre las entidades producto de la Separación Funcional, los CS encontrarán un panorama donde los servicios se prestan de acuerdo con los intereses particulares del AEPT, sin un foco específico en el bienestar del usuario final o de la industria.

De hecho, hasta tanto no se establezcan los términos mínimos de servicio asociados a la prestación conjunta de servicios por parte de la DM y la EM del AEPT, este tendrá la posibilidad de aprovechar la brecha regulatoria en pro de su beneficio, dificultando así la competitividad de los CS.

Uno de los efectos negativos de la brecha producida por la ausencia de SLAs globales sin importar si los servicios los presta la EM o la DM, es la posible aplicación de cargos a costa de los CS debido a la falta de coordinación de la EM y la DM. Al no haber una estructura válida de plazos y parámetros de calidad en las operaciones conjuntas, los servicios pueden no proveerse de la forma adecuada y con esto generar demoras e impactos no previstos. Dichos retrasos, a menudo están enlazados con penalidades por el incumplimiento, que en este caso serían consecuencia de la problemática subyacente alrededor de la cual se fundamenta este capítulo, es decir la ausencia de definiciones de SLAs globales entre la EM y la DM y los CS.

Cabe resaltar que también entraría dentro de este rubro la obligación que tiene el AEPT en mantener continuidad de servicios actuales y con ello sus niveles de servicio estipulados. Lo anterior implica que no haya interrupción de dichos servicios, tal como se especificó en la Sección 6.2.

Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional

Con el fin de prevenir o dificultar la ocurrencia de las situaciones descritas previamente, se hacen las siguientes sugerencias:

- Exigir al AEPT la definición y documentación de SLAs globales y claros, que establezcan responsables, metas, temporalidad y penalidades para cada proceso a lo largo de la cadena de provisión de los servicios desde el AEPT (bien sea desde la DM o la EM) hacia los CS. Esto implica que, si un servicio lo presta la EM, usando servicios de la DM, sea la EM enteramente responsable por los SLAs, sin escudarse en la DM y viceversa.
- Implementar mecanismos sancionatorios para la EM y/o la DM, de modo que los CS puedan resarcir sus pérdidas por dificultades asociadas al alta de clientes, resolución de fallas o cualquier proceso asociado con los servicios prestados por el AEPT.

Adicionalmente se puede implementar la auditoría de un tercero (como en la figura de un interventor) que audite la relación entre los CS y los puntos de contacto del AEPT (EM y DM), así como el debido y cabal cumplimiento de los SLAs establecidos. Esto tanto para los servicios que presta la EM de forma individual, como para los servicios en los que necesite usar la DM para poder prestarlos.

Ce

D

9 Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO

Históricamente se ha definido al SEG como el medio que habilita la operación de las Ofertas de Referencia (incluida la OREDA). Este sistema se supone ser el único (o al menos principal) canal de comunicación entre el AEPT y los CS. Como ha manifestado previamente GTV, el funcionamiento de dicho sistema no ha cumplido con sus expectativas. A la fecha cuenta con numerosos defectos que le impiden cumplir a cabalidad con su objetivo de herramienta facilitadora.

Como consecuencia de la Separación Funcional del AEPT, el GTV entiende que se creará un sistema que permita la interacción de los CS con la EM del AEPT. Dicho sistema será denominado Sistema Integrador Para Operadores ("SIPO") y será creado por parte del AEPT.

Al respecto de los sistemas de gestión para la operación de la OREDA, GTV ha identificado ciertos riesgos potenciales, según lo dispuesto en la Resolución de Separación Funcional y las OREDA resultantes de la Separación Funcional.

Dentro de estas preocupaciones se consideran dos dimensiones principales:

- operación del sistema de gestión
- gestión efectiva de solicitudes.

9.1 Operación del sistema de gestión

Puntualmente para la EM, la Resolución de Separación Funcional introduce el sistema SIPO bajo los siguientes términos:

"Las Empresas Mayoristas deberán contar con sistemas operativos y de gestión independientes a los del AEP que cuenten con un título de concesión en materia de telecomunicaciones. El SEG de las Empresas Mayoristas deberá ser una duplicación y evolución del SEG de Telmex/Telnor. [...]"

La evolución del SEG de las Empresas Mayoristas, es decir el SIPO de las Empresas Mayoristas se deberá desarrollar e implementar, bajo el criterio de no discriminación en la provisión de servicios, mediante sistemas e interfaces abiertas y estandarizadas, y en este sentido, las Empresas Mayoristas deberán desarrollar un manual de integración para todos los clientes operadores de las mismas."

Adicionalmente, la Resolución de Separación Funcional establece plazos y condiciones para la implementación del SEG/SIPO de las EM:

"El SEG y SIPO de las Empresas Mayoristas deberán ser el medio oficial de comunicación entre las entidades y los distintos concesionarios. y permitirá corroborar que los servicios mayoristas sean prestados en igualdad de condiciones y términos

no discriminatorios, para esto, tanto el SEG como el SIPO y su correspondiente manual de integración deberán estar desarrollados e implementados al 100%, y en el caso del manual publicado en el portal, de Internet de las Empresas Mayoristas, a más tardar al cierre del tercer trimestre de 2019.

Asimismo, el SIPO de las Empresas Mayoristas deberá cumplir, al menos, con lo siguiente:

- Ser independiente del SEG/SIPO de Telmex y Telnor, [...]
- No compartir Infraestructura, bases de datos ni información con el SEG/SIPO de Telmex/Telnor [...]
- Tener definido su propio modelo de perfiles de acceso y administración de la seguridad de información, el procedimiento de obtención, actualización y eliminación de cuentas y contraseñas de usuario [...]
- Incluir, dentro de los sistemas de contratación, administración y soporte, transacciones unitarias y por volumen;
- Contar con control de acceso a la red por restricción de IP y código de cliente para acceso de las API [...]
- Basar la exposición del inventario de API a cada operador en las condiciones de control de acceso definidas para cada API;
- Asignar a cada operador una clave de identificación [...]
- Aplicar el principio FIFO en la provisión de los servicios mayoristas, desde la recepción de las solicitudes hasta la atención de los órdenes de trabajo de instalación [...]
- Separar físicamente de Telmex y Telnor todos los sistemas de las Empresas Mayoristas asociados a la implementación, desarrollo y operación del SEG y SIPO, y
- Proveer la información necesaria para la elaboración de los reportes [...]"

En los términos de la Resolución de Separación Funcional, en la OREDA – EM no hay claridad sobre el tiempo que tomará la transición del SEG actualmente vigente para la EM. Se entiende que este sistema evolucionará al mencionado SEG/SIPO en el futuro, a través de las fases definidas por el Instituto en la sección denominada *Sistemas internos y SEG y SIPO* del apartado 3.7 – *Sistemas operativos y de gestión*.

Además, según la misma OREDA – EM, contará con credenciales de acceso diferentes de las necesarias para el SEG, de acuerdo con lo establecido en la sección 3.6 – *Procedimiento de acceso al Sistema Electrónico de Gestión/SIPO a través de La Red Privada Virtual VPN* de la OREDA donde se menciona que:

"Para que los CS accedan al SEG/SIPO a través de la VPN se deben considerar los siguientes puntos:

1. El CS debe tener firmada la OREDA, así como los convenios y anexos correspondientes.

Ce

4

2. El CS solicita al correo electrónico xxxx@xxx.com la conectividad SEG/SIPO vía VPN (**una para el SEG y otra para el SIPO**) [...]"

De esta forma, no se evidencian dentro de las disposiciones de la Resolución Separación Funcional ni dentro de la OREDA – EM mecanismos que aseguren que, en efecto, la plataforma del SEG a la que accederá la DM del AEPT sea idéntica y contenga la misma información a la de los CS al momento de contratar servicios de la EM, a pesar de que se le ha notificado extraordinariamente a GTV que serán herramientas independientes.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

La falta de especificidad y documentación de los sistemas de gestión de los servicios, tanto en la Resolución de Separación Funcional como en la OREDA – EM tiene repercusiones sobre diferentes dimensiones de los servicios prestados por el AEPT. El impacto de esta situación se agrupa en las siguientes categorías:

- imposibilidad de definir la naturaleza futura del SIPO respecto del SEG;
- incorrecta operación del SEG/SIPO en sus etapas tempranas por parte de los CS;
- imposibilidad de contratación de servicios entre plataformas;
- suspensión de servicios actualmente prestados por problemas de interoperabilidad entre sistemas;
- irrespeto al principio de equivalencia de insumos;
- incapacidad de que el SEG/SIPO funcione como único medio de comunicación y que no contemple canales de comunicación bidireccionales para el manejo de excepciones

Asimismo, es importante resaltar que, si bien ya ha comenzado un proceso de capacitación por parte del AEPT y que varios asuntos pueden estar aclarándose por medio de este proceso de formación, esta información no se encuentra actualmente incluida en la Oferta lo cual hace que no pueda ser considerada como oficial al momento de preparar esta respuesta. Debido a la incertidumbre que genera este hecho, se establecen algunos riesgos potenciales por parte de GTV que se expondrán a continuación.

► *Imposibilidad de definir la naturaleza futura del SIPO respecto del SEG*

El primer componente de incertidumbre asociado a los sistemas de gestión que habilitan la OREDA – EM está en la naturaleza del SEG/SIPO. De la Resolución Separación Funcional se extrae que la propuesta inicial del AEPT era incorporar el SEG/SIPO como un módulo del SEG. Sin embargo, las disposiciones del IFT actualmente caracterizan al SEG/SIPO como un sistema adicional o que sucedería al SEG. Esto representa dificultad para determinar qué impacto tendrá sobre las operaciones del CS, así como el nivel de información requerido para su operación por parte de los CS.

6c

P

► *Incorrecta operación del SEG/SIPO en sus etapas tempranas por parte de los CS*

El desconocimiento del funcionamiento del SEG/SIPO, y su relación con el SEG, implicará destinar recursos humanos de los CS, así como tiempo adicional para la futura operación del sistema. Es muy probable que se pretenda por parte del AEPT que cada CS aprenda a operar por sus propios medios el sistema, así como que desarrolle las herramientas (por ejemplo, APIs) para interconectarse al SEG/SIPO, lo cual, puede llegar a generar problemas de interconexión y errores de operación. El proceso de operación y puesta a punto para operar y usar productivamente el SEG/SIPO será mucho menos eficiente si este no es debidamente presentado por el AEPT, a través de un programa de transferencia de conocimiento e integración con las plataformas de los CS y que sea supervisado por el IFT. Se espera que el proceso de entrenamiento que ha comenzado el AEPT, sea lo suficientemente integral con el fin de evitar lo mencionado previamente.

Por otro lado, el hecho de contar con un nuevo sistema, el cual a corto plazo puede ser mejor para la operación efectiva de la OREDA – EM que sus versiones anteriores, no elimina el hecho de que durante los inicios de la operación se puedan presentar errores operacionales. Dichos errores seguramente implicarán afectaciones económicas y operativas a los CS o al menos una reducción drástica en la eficiencia de los procesos de contratación. Por lo anterior, es necesario que el AEPT mantenga operativo a su máxima capacidad un SEG mejorado, teniendo presentes las recomendaciones y sugerencias de mejora presentadas en la reciente respuesta a la consulta pública de la OREDA; dado que tanto el SEG como el SIPO estarán operando de manera simultánea durante las mencionadas etapas tempranas.

si se tiene presente todo lo anterior, los CS podrán dar un debido uso del sistema, minimizando las posibles adversidades asociadas al cambio y teniendo un fundamento válido ante el regulador en caso de incumplimientos de parte del AEPT.

Adicionalmente, en múltiples procedimientos definidos en la OREDA – DM y OREDA – EM, sigue habiendo forzosamente interacciones fuera del SEG/SIPO, como por ejemplo, tener que llamar al 01/800. Lo anterior conlleva procesos manuales 1 a 1 más allá de la interacción máquina a máquina.

► *Imposibilidad de contratación de servicios entre plataformas*

Adicionalmente a lo mencionado previamente, existe la posibilidad que durante el proceso de migración del SEG al SEG/SIPO haya pérdida de información que impida la contratación de servicios o caída de los servicios prestados actualmente, así como doble facturación u otros asuntos relacionados con la información asociada a los pagos.

Por otro lado, respecto del mantenimiento del sistema en sí, de parte del AEPT, no hay disposiciones claras y específicas que rijan la periodicidad con la que se debe actualizar la información consignada en este. Por esta razón existe el riesgo que la información de uno de

G

f

los sistemas esté actualizada y la del otro no, con el riesgo potencial de inhibir la contratación de servicios o incrementar substancialmente su costo para los CS.

- ▶ *Suspensión de servicios actualmente prestados por problemas de interoperabilidad entre sistemas*

La incertidumbre acerca de cuál será el sistema utilizado para la gestión de servicios de la OREDA tiene también implicaciones sobre los servicios que actualmente tienen contratados los CS. Los usuarios involucrados en esos servicios deberán migrarse hacia la DM y/o la EM, pero no hay claridad sobre cuál de las dos versiones de SEG/SIPO deberá realizarse este traslado. Lo anterior puede conllevar a la suspensión de servicios y/o la realización de procedimientos adicionales previo a la efectiva prestación de los servicios a través de la EM y la DM, lo cual es inaceptable y no debería permitirse por parte del instituto.

Adicionalmente a lo previamente mencionado, el GTV encuentra preocupante la falta de claridad sobre lo que sucederá con los servicios actualmente prestados, sobre todo aquellos que puedan ser afectados por temas de interdependencias entre la EM y la DM. No es claro sobre qué sistema serían gestionados estos servicios.

Por lo anterior, es necesario que el AEPT señale qué sistema es el indicado de forma clara, anticipada e informando de manera detallada el plan de atención de contingencias que evite que bajo cualquier circunstancia la transición entre sistemas no afecte la operatividad de los servicios actualmente prestados.

- ▶ *Irrespeto al principio de equivalencia de insumos*

De esa forma, la ausencia de mecanismos que aseguren que la plataforma del SEG o SEG/SIPO a la que accederá la DM del AEPT para contratar los servicios de la EM sea idéntica a la que tengan que acceder los CS, posibilita la aparición de vacíos donde el AEPT puede tomar ventaja sobre otros actores del mercado y simplemente se irrespete la equivalencia de insumos dando privilegios a la DM u otras filiales del AEPT sobre los demás CS.

9.2 Gestión efectiva de solicitudes

En las disposiciones generales incluidas en la Resolución de Separación Funcional, se observa un foco hacia las condiciones de funcionamiento del sistema como tal, mas no de la forma como estos sistemas deben proveer el espacio apropiado para la gestión efectiva de las solicitudes relacionadas con los servicios. Especialmente, se ha observado que, en aquellas instancias donde se cita a la EM como proveedor intermedio de servicios, no hay claridad sobre a quién deben solicitárselos. Por ejemplo, esta situación aparece en la relación DM-EM referente a la entrega de módems o el acceso a información esencial, como se establece en el siguiente apartado de la OREDA DM:

"6.2. *Módem y ONT del usuario final para SAIB*

La instalación y configuración de los equipos de usuario final (Módems y ONT), así como las actuaciones en el domicilio del cliente necesarias para la activación del servicio serán realizadas por el CS. Para ello el CS podrá adquirir los módems con cualquier proveedor El CS podrá adquirir los módems con la DM (a través de la EM) en las condiciones descritas más adelante.

Además, la DM (a través de la EM) pondrá a disposición de los CS a través del SEG/SIPO toda la información sobre sus equipos de acceso, así como los estándares, especificaciones, fichas técnicas y referencias que deben cumplir los equipos [...]

Información técnica sobre las infraestructuras del SAIB.

Las descripciones detalladas de todos los elementos que intervienen y son necesarios para la contratación del SAIB, los relacionados con los Dominios Administrativos de la red, los nodos de concentración de acceso indirecto (NCAI), los puertos de conexión de acceso indirecto (pCAI), los equipos de acceso (DSLAM/OLT) que reportan o pertenecen a cada NCAI y los mapas de cobertura de los usuarios conectados a dichos equipos están disponibles de conformidad con la sección 3 de la OREDA "Información relacionada con los servicios" para su consulta en el SEG/SIPO. La DM (a través de la EM cuando corresponda) será responsable de actualizar esta información a medida que se realicen cambios en la estructura, o en la arquitectura nacional de la Red de Agregación Ethernet y de los recursos asociados, dominios administrativos y planes de las VLAN."

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

El desconocimiento actual sobre cómo va a funcionar el SEG de la EM (mientras permanezca operativo) y el SEG/SIPO de la EM va más allá de la expedición de manuales, dado que requiere un proceso de adopción y adaptación por parte de los CS. Este desconocimiento actual del funcionamiento del SEG/SIPO va a interponer un obstáculo adicional a los temas ya comentados como respuesta a la consulta pública publicada el pasado once de julio acerca de la Oferta de Referencia de Desagregación del bucle Local 2020 presentada por el AEPT. Entre los potenciales problemas emergentes por la falta de comunicación sobre el funcionamiento del SEG/SIPO se encuentran:

► *Imposibilidad de gestionar solicitudes de servicios*

La falta de conocimiento sobre la transición de una plataforma a otra podría dar inicio a un período de transición en el cual se desconoce cuál es la plataforma que se debe utilizar para gestionar efectivamente todas las solicitudes de servicio por parte de los CS. Consecuentemente, esta improvisada puesta en marcha de un nuevo sistema puede acarrear los mismos problemas con los que inició la plataforma SEG para medir adecuadamente el cumplimiento, como la imposibilidad de rastrear fehacientemente todos los hitos de contratación y uso de los servicios.

Le

e

- ▶ *Contratación de servicios incorrectos por errores inducidos a falta de claridad en la operación del sistema*

El hecho de contar con un nuevo sistema, aunado a la ausencia de información sobre la correcta operación del mismo, podría generar errores en la solicitud o gestión de los servicios por parte de los CS.

- ▶ *Sobrecostos asociados a la solicitud de servicios irrelevantes para los CS o doble contratación de servicios (contratando algún servicio en el SEG y también en el SEG/SIPO)*

Los CS podrían enfrentarse a casos en los que se deba generar dos veces una solicitud de servicio debido al desconocimiento sobre la plataforma mediante la cual se debe hacer la solicitud. En este sentido, podría generarse una doble facturación del mismo servicio que impondría cobros innecesarios sobre los CS debido a la falta de conocimiento respecto al funcionamiento de los sistemas de gestión.

- ▶ *Lectura incorrecta de la información contenida en la base de datos del sistema de gestión de la EM, que lleve a disputas infundadas entre la EM del AEPT y los CS*

Como se mencionó anteriormente, la falta de disposiciones que enmarquen la transición al nuevo sistema de gestión genera el riesgo de que exista una brecha de información entre SEG y el SEG/SIPO de la EM, entre el sistema de gestión de la EM y de la DM, o en ambas dimensiones, dando como resultado confusiones por la información presentada en la plataforma que podrían llevar a disputas entre los CS y el AEPT.

9.3 Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional

Como mecanismo de prevención de consecuencias no deseadas por la implementación del SEG/SIPO en la EM, se han identificado las siguientes acciones correctivas:

Se sugiere la introducción de un periodo de prueba con plazos y etapas definidos, donde se pacten reuniones y/o comités técnicos con los CS bajo la supervisión y presencia del IFT para introducir las funcionalidades del nuevo sistema de gestión. Este periodo podría considerar las fases ya introducidas en la Resolución Separación Funcional²⁰ (fase administrativa, fase lógica y fase física), pero debería incluir fechas límite, con el adecuado esquema sancionatorio al AEPT en caso de no entregar adecuadamente la información en tiempo y forma a los CS.

²⁰ Sección 3.7 – Sistemas operativos y de gestión – “Sistemas internos y SEG y SIPO”, Pág 360/389 de la Resolución Separación Funcional

Tal como se ha hecho con la OREDA en ocasiones pasadas, debería también incluirse en la OREDA – EM una descripción clara de cómo contratar servicios de esta entidad, a través del SEG/SIPO.

Es necesario que se transfiera la administración del SEG/SIPO a un tercero o que se implemente la figura de un tercero que vigile y garantice que el SEG/SIPO es fiable y cumple con sus propósitos. Esta entidad externa debe ser la encargada de 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. En caso de que no se logre establecer un administrador externo del SEG/SIPO, el Instituto debería imponer un auditor externo que constantemente esté dando seguimiento a la operación en la plataforma y de aviso al IFT de cualquier anomalía.

Ce

P

10 Resumen de necesidades preexistentes de la OREDA

El propósito del presente capítulo pretende resaltar que las objeciones que el GTV presentó en la consulta pública anterior relacionada con la OREDA aún no se han resuelto, y que es altamente importante que el Instituto las tenga presentes, para que las OR resultantes de la Separación Funcional solucionen de plano dichas situaciones.

Como se mencionó en el capítulo de antecedentes, es lamentable que la actual propuesta de la OREDA – EM siga incluyendo los problemas subyacentes de la OREDA previamente puesta en consulta pública en julio del presente año. En otras palabras, la OREDA – EM bajo consulta pública es una versión muy similar respecto de los términos y condiciones contractuales que ya fueron debidamente rebatidos en una ocasión anterior por el GTV.

Las necesidades más críticas de la OREDA se sintetizan en los siguientes ejes:

- reestructuración del SAIB con el fin de obtener una operatividad efectiva
- implementación de un SEG funcional y auditable que se adapte a los requerimientos cambiantes de los CS
- implementación de SLAs competitivos y definidos claramente en la OREDA

10.1 Reestructuración del SAIB con el fin de obtener una operatividad efectiva

GTV ha logrado acceder al SAIB recientemente, pero siguen existiendo diversas problemáticas relacionadas con la provisión del servicio. Teniendo en cuenta lo anterior, es relevante analizar los problemas que fueron presentados en la respuesta pasada para una revisión especial en lo referente a la operatividad del SAIB, considerando que actualmente es posible acceder al servicio, pero siguen existiendo múltiples obstáculos para su correcta provisión.

- Ausencia de facilidades de red (Reventa vs SAIB) e inexistencia de procedimientos para resolverlas
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 5.2.1
- Inexistencia de procesos para resolver solicitudes de servicios objetados
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 5.2.2
- ONTs no quedan habilitadas con credenciales del CS y problemas en el servicio de mensajería del AEPT
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 5.2.3

- Ausencia de pruebas extremo-a-extremo para verificar la correcta instalación de servicios mediante SAIB
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 5.2.4

10.2 Implementación de un SEG funcional y auditable que se adapte a los requerimientos cambiantes de los CS

Las principales problemáticas que fundamentan esta necesidad de GTV son:

- Ausencia de comunicación bidireccional
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 6.2.1
- Falta de seguimiento - Auditabilidad y trazabilidad
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 6.2.2
- Inexistencia de SLAs de resolución de problemas en el SEG
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 6.2.3
- Ausencia de un comité técnico independiente para la resolución eficiente de conflictos
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 6.2.4

10.3 Implementación de SLAs competitivos y definidos claramente en la OREDA

Las principales causas que fundamentan esta necesidad son:

- Falta de procedimientos detallados para la gestión de incidencias
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 7.2.1
- Eficacia de los parámetros de calidad de nivel de servicio establecidos
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 7.2.2
- Ausencia de informes trimestrales transparentes y auditables
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 7.2.3
- Ausencia de igualdad de condiciones en la imposición de penalizaciones
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 7.2.4

10.4 Otras problemáticas importantes

Adicional a las problemáticas anteriores, existen otras problemáticas adicionales que deberían atenderse por parte del IFT junto con el AEPT para obtener una OREDA completamente funcional:

- Actualmente no es posible configurar ONTs por parte de los CS
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 8.1
- El proceso de modificación no es funcional debido a la ausencia de SLAs
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 8.1
- Ordenes de servicio abiertas
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 8.2
- Reagendar por medio del SEG
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 8.2
- Objeciones de servicios
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 8.3

Además de las problemáticas anteriores, GTV incluyó una lista de solicitudes adicionales al IFT que son relevantes para garantizar la operatividad de la OREDA.

- Se requieren mecanismos de concentración de tráfico en los distintos niveles.
- El AEPT debe poner a disposición de los CS evidencia o configuración de la entrega de los equipos de acceso. En la actualidad no hay certeza de que hayan sido entregados los equipos.
- En la actualidad no hay interfaces para el crecimiento de hardware entre puertos de 1GB a 10GB.
- Es necesario un procedimiento para la migración de servicios entre pCAIs.
- Es necesario que el AEPT tome responsabilidad de la adecuada gestión de sus operaciones.
- Se deben introducir penalizaciones para asegurar el cumplimiento de tiempos asociados a la suspensión y reactivación de servicios.
- La disponibilidad de recursos en el SEG debe reflejar el estado actual de la infraestructura, o en su defecto, debe ser reparada y puesta a disposición de los CS a la brevedad posible.
- Se debe hacer seguimiento a las fallas asociadas a prácticas inapropiadas, asociadas a la gestión de módems/ONTs.

C

4

- Se debe guardar consistencia en los resultados de las pruebas, para asegurar que el servicio suministrado al usuario final sea de calidad.

Cc

q

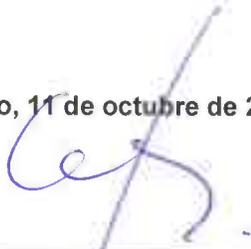
Por lo antes expuesto, a esa H. Autoridad, atentamente solicito:

ÚNICO.- Tenerme por presentado con la personalidad que ostento, emitiendo comentarios dentro del procedimiento de consulta pública referido en el presente escrito.

Por **OPERBES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN, S.A. DE C.V.,
CABLEMÁS TELECOMUNICACIONES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN
RED, 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 relacionada con la Propuesta de la Oferta de Referencia para la Desagregación Efectiva de la Red Local 2020” para la Empresa Mayorista.

Ciudad de México, 11 de octubre de 2019



GONZALO MARTINEZ 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 relacionada con la Propuesta de la Oferta de Referencia para la Desagregación Efectiva de la Red Local 2020” para la Empresa Mayorista.

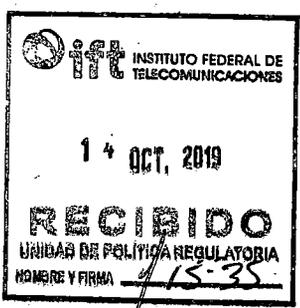
Ciudad de México, 11 de octubre de 2019



ALFONSO LUA REYES

Representante legal

Unidad de Política Regulatoria del Instituto Federal de Telecomunicaciones



OFICINA DE PROYECTOS
 RECIBIDO
 2019 OCT 14 AM 11:52

IFT INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES
 043037
 con 7 escrituras en copia. SIM p/r.

Asunto: Se emiten comentarios dentro de la "Consulta pública relacionada con la Propuesta de la Oferta de Referencia para la Desagregación Efectiva de la Red Local 2020" para la División Mayorista.

GONZALO MARTÍNEZ POUS, representante legal de las empresas OPERBES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN, S.A. DE C.V., CABLEMÁS TELECOMUNICACIONES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN RED, 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 relacionada con la Propuesta de la Oferta de Referencia para la Desagregación Efectiva de la Red Local 2020" para la División Mayorista, lo que hago en los siguientes términos:

EIFT19-43150

Índice de contenidos

1	Glosario.....	4
2	Resumen ejecutivo	6
2.1	Eje de riesgo 1 – Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la Separación Funcional.....	7
2.2	Eje de riesgo 2 – Operatividad de los servicios mayoristas de la OREDA ante la interdependencia entre la EM y la DM	8
2.3	Eje de riesgo 3 – Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la oferta	9
2.4	Eje de riesgo 4 – Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO	10
2.5	Resumen de necesidades preexistentes de la OREDA	11
2.6	Conclusiones	11
3	Introducción y estructura del documento	13
3.1	Estructura del documento.....	13
4	Antecedentes	15
5	EM como única entidad proveedora de servicios	21
6	Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la Separación Funcional	24
6.1	Transición entre la OREDA 2020 y las OREDA – DM.....	25
6.2	Migración de los servicios existentes.....	27
6.3	Empalme con las nuevas Medidas de Preponderancia.....	27
6.4	Participación y visibilidad durante la definición del plan final de implementación .	28
6.5	Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional	30
7	Operación de las OR ante la interdependencia entre la DM y la EM.....	31
7.1	Migración de servicios y solicitudes sobre los servicios.....	32
7.2	Provisión de los servicios y ejecución de pruebas.....	36
7.3	Atención de fallas a servicios	40
7.4	Definición de tarifas	41
7.5	Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional	42
8	Aplicación y seguimientos de SLAs para la operación de la oferta.....	44
9	Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO	47.
9.1	Operación del sistema de gestión	47
9.2	Gestión efectiva de solicitudes.....	51
9.3	Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional	53

10 **Resumen de necesidades preexistentes de la OREDA** 54
10.1 Reestructuración del SAIB con el fin de obtener una operatividad efectiva 54
10.2 Implementación de un SEG funcional y auditable que se adapte a los requerimientos
cambiantes de los CS..... 55
10.3 Implementación de SLAs competitivos y definidos claramente en la OREDA..... 55
10.4 Otras problemáticas importantes 56

Ce

l

1 Glosario

A continuación, se presenta el Glosario que se utilizará como referencia a lo largo del presente documento. En este se definen las siglas, acrónimos y expresiones correspondientes.

Acronimo	Definición
AEPT	Agente Económico Preponderante en Telecomunicaciones. Grupo de Interés Económico del que forman parte América Móvil, S.A.B. de C.V., Teléfonos de México, S.A.B. De C.V., Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V., Grupo Carso, S.A.B. de C.V., y Grupo Financiero Inbursa, S.A.B. de CV.
API	Una API es una interfaz de programación de aplicaciones (del inglés API: Application Programming Interface)
CS	Concesionario Solicitante
DM	División mayorista de Telmex o Telnor como resultado del proceso de Separación Funcional
DMn	División minorista de Telmex/Telnor
EM	Empresa mayorista subsidiaria de Telmex o Telnor como resultado del proceso de Separación Funcional
GTV	Grupo Televisa S.A.B.
IFT o Instituto	Instituto Federal de Telecomunicaciones
Medidas de Preponderancia	Medidas de preponderancia impuestas por el IFT al agente declarado como preponderante en el sector de telecomunicaciones mediante el acuerdo número P/IFT/EXT/060314/76
OR	Oferta de Referencia
OREDA	Oferta de Referencia para la Desagregación del Bucle Local
OREDA 2020	OREDA que esté en vigencia desde el 1 de enero del 2020 hasta la entrada en vigor de la OREDA para la EM y DM
OREDA propuesta 2020	Propuesta realizada por el AEPT para la OREDA, y puesta en consulta respecto a las "Propuestas de Oferta de Referencia de Desagregación del Bucle Local 2020 presentada por el Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones"
OREDA vigente	Oferta de Referencia para la Desagregación del Bucle Local para 2019
OREDA – EM	Oferta de Referencia para la Desagregación del Bucle Local que entraría en operación posterior a la OREDA 2020 para la EM
OREDA – DM	Oferta de Referencia para la Desagregación del Bucle Local que entraría en operación posterior a la OREDA 2020 para la DM
Resolución de Separación Funcional	Acuerdo P/IFT/270218/130, mediante el cual el pleno del IFT resuelve sobre el plan final de implementación de separación funcional y otros planteamientos presentados por América Móvil
SEG	Sistema Electrónico de Gestión
SEG/SIPO	Sistema Electrónico de Gestión incorporando el Sistema Integrado para Operadores
Separación Funcional	Proceso regulatorio mediante el cual "El Agente Económico Preponderante deberá separar funcionalmente la provisión de servicios mayoristas objeto de las medidas, a través de la creación de una persona moral y de una división mayorista, de conformidad con lo siguiente:

Acronimo	Definición
	La persona moral que constituya prestará exclusivamente los servicios mayoristas relacionados al menos con los elementos de la red local o de acceso; así como los enlaces dedicados locales y la infraestructura pasiva, asociados a dicha red, entre otros servicios mayoristas. Asimismo, la división mayorista dentro de la(s) empresa(s) existente(s) prestará los demás servicios mayoristas sujetos a las medidas que no sean prestados por la persona moral de reciente constitución
SLAs	Service Level Agreements (Acuerdos de Nivel de Servicio)
SLAs globales	Corresponde a SLAs independientes de una OR, los cuales no se interconectan, correlacionan o subordinan a los SLAs provenientes de las interrelaciones entre EM y DM

Figura. 1: Glosario de acrónimos [Fuente: GTV,, 2019]

Ca

l

2 Resumen ejecutivo

El Grupo Televisa ("GTV") ha preparado este documento en respuesta a la consulta pública relacionada con la Propuesta de la Oferta de Referencia para la Desagregación Efectiva de la Red Local 2020 ("OREDA") presentada por el Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones ("AEPT") y publicada a través de la página web del Instituto Federal de Telecomunicaciones ("IFT" o el "Instituto") el 13 de septiembre de 2019¹. Tras analizar las disposiciones de la Resolución de Separación Funcional², así como las Ofertas de Referencia para la División Mayorista ("DM") del AEPT, GTV ha decidido enfocar su respuesta sobre las potenciales problemáticas emergentes de la provisión de los servicios para la OREDA a través de la DM.

La Separación Funcional ha sido un instrumento utilizado por múltiples reguladores con el fin de mejorar la competencia en el mercado de telecomunicaciones y eliminar las prácticas discriminatorias por parte del agente con poder económico de mercado. Un denominador común de estas implementaciones son que las Empresas Mayoristas se quedan con los principales servicios mayoristas para evitar incentivos perversos en la prestación de los servicios.

El pionero en este sentido fue el Reino Unido con la creación de Openreach como proveedor de servicios mayoristas de acceso. Nueva Zelanda, Suecia, Italia y Australia han seguido los pasos del Reino Unido, aunque adaptándose a las condiciones institucionales y de mercado de cada país. En la Sección 5 se abordarán los detalles de los procesos de Separación Funcional del Reino Unido, Nueva Zelanda e Italia.

Por lo anterior, tomando como referencia experiencias internacionales, GTV quiere señalar que no está de acuerdo con el esquema actual de Separación Funcional planteado por el IFT debido a que supone un gran riesgo para la operatividad de la provisión de los servicios a los CS y para la competencia en el sector.

El riesgo de la implementación en los términos actuales radica en que si bien la implementación actual de la Separación Funcional plantea una estructura similar a la contemplada en otros países (EM, DM, DMn), esta estructura no es completamente adecuada debido a que plantea una división de servicios mayoristas entre EM-DM y establece unas ventanillas de acceso que difieren en gran medida de la experiencia internacional.

Pese a que la respuesta está centrada en las posibles problemáticas resultantes de la separación de servicios entre la EM y la DM y su impacto en la OREDA, específicamente

¹ IFT - <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/propuestas-de-ofertas-de-referencia-de-enlaces-dedicados-comparticion-de-infraestructura-pasiva-y>

² IFT - <http://www.ift.org.mx/conocenos/pleno/sesiones/vii-ordinaria-del-pleno-27-de-febrero-de-2018>

en la OREDA – DM, esta respuesta también incluirá apartados relacionados con la respuesta de GTV a la consulta pública relacionada con las propuestas de Oferta de Referencia de Desagregación del Bucle Local 2020 presentada por el AEPT y publicada a través de la página web del Instituto el 11 de julio de 2019³. Al igual que en aquella consulta, se comentará la OREDA vigente, es decir, la OREDA 2019. Lo anterior partiendo de la base que los términos introducidos en la OREDA – DM no resuelven las problemáticas levantadas por GTV al Instituto, sino que empeoran las condiciones actuales.

Las principales preocupaciones (potenciales riesgos) que hacen parte de este documento estarán desglosadas en cuatro ejes principales, siendo estos:

- la transición del esquema actual de provisión de servicios de la OREDA, hacia el esquema bipartito de provisión a través de la EM y la DM
- el impacto de la interrelación entre la EM y la DM sobre la provisión de servicios OREDA
- el impacto de la interrelación entre la EM y la DM sobre la aplicación y cumplimiento de SLAs asociados a la provisión de servicios OREDA
- el manejo del SEG/SIPO y su coordinación entre dicho sistema de gestión para la EM y la DM

Al respecto, GTV ha identificado potenciales riesgos de lo dispuesto por el IFT en la Resolución de Separación Funcional, y lo definido por el AEPT en la OREDA para la DM.

2.1 Eje de riesgo 1 – Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la Separación Funcional

Del proceso de transición del esquema actual donde al AEPT presta a los CS todos los servicios consignados en la OREDA, al nuevo esquema donde la DM prestará sólo algunos servicios, se identifican algunos riesgos serios como lo es la ausencia de procedimientos definidos que enmarquen la transición entre la OREDA 2020 y la OREDA – DM, así como la transición entre las Medidas de Preponderancia aplicables en este momento, y las que se publiquen a comienzos del 2020. De hecho, el no haber incluido a los diferentes agentes del mercado en las definiciones de la Resolución de Separación hace que la incertidumbre y desconocimientos asociados a dicha transición generen nerviosismo en la industria.

Al respecto, se propone una serie de medidas que podrían ayudar a mitigar el impacto potencial de los riesgos identificados. Dentro de estas medidas propuestas para el proceso de transición se encuentran extender la entrada en vigor de la OREDA – DM hasta el año 2021, tras haber definido unas nuevas Medidas de Preponderancia que aseguren un adecuado funcionamiento de las OR producto de la Separación Funcional. La descripción

³ IFT - <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/consulta-publica-respecto-la-propuestas-de-oferta-de-referencia-de-desagregacion-del-bucle-local>

detallada de estos riesgos junto con su propuesta de mitigación, se encuentran en la Sección 5 del presente documento.

2.2 Eje de riesgo 2 – Operatividad de los servicios mayoristas de la OREDA ante la interdependencia entre la EM y la DM

A raíz de la evaluación realizada sobre la interrelación entre la DM y la EM se identificaron cuatro dimensiones de riesgo:

- La primera está ligada a la ausencia de disposiciones y/o procedimientos para la migración de los servicios activos del CS, hacia la DM y la EM: la falta de claridad de cómo se realizará esta migración (incluyendo tiempos, niveles de servicio de transición, tarifas, etc.) puede abrir la oportunidad para que el AEPT incurra en prácticas que no favorecen la competitividad y la libre concurrencia.
- La segunda dimensión de riesgo se asocia a problemas en la prestación de servicios, puntualmente a falta de detalles acerca de la forma como van a interactuar la EM y la DM para asegurar la correcta provisión de servicios a los CS. Adicionalmente, la posibilidad que abre el mismo IFT en la Resolución de Separación Funcional de poder proporcionar instancias donde el AEPT pueda introducir arbitrariedad, aplicación de cargos injustificados y el aumento de la complejidad de las operaciones de la OREDA. Adicionalmente, la posibilidad de que los servicios que prestan cada una de las entidades cambien a futuro entre ellas (de la EM a la DM y viceversa). Por último, la ausencia de documentación que permita una división pertinente de recursos e infraestructura para permitir la efectiva provisión de servicios puede constituir una excusa más adelante para la negación de servicios o la aplicación de cargos adicionales a los CS.
- La tercera dimensión de riesgo la constituye la atención a fallas y/o reclamaciones por los CS a los servicios provistos por el AEPT. En particular, llama la atención el poco nivel de detalle al respecto de la responsabilidad de la EM y la DM en la provisión, cuando alguna dependa de la otra para prestar los servicios mayoristas a un CS.
- La cuarta dimensión de riesgo se refiere a la definición de tarifas. En esta dimensión resulta preocupante que la Resolución de Separación Funcional no establezca límites a las tarifas que pueda cobrar la DM. Esto puede tener un impacto muy grande sobre el uso de los servicios de la OREDA a la luz de la interdependencia entre la EM y la DM. Adicionalmente, el AEPT ha decidido introducir tarifas a servicios cuya distribución entre la EM y la DM difiere de lo dispuesto por el IFT en la Resolución de Separación Funcional.

Al respecto, se propone una serie de medidas que podrían ayudar a mitigar el impacto potencial de los riesgos identificados. Dentro de estas medidas propuestas para el proceso de transición se encuentran:



- la definición detallada de los servicios asignados a la EM y DM, incluyendo responsabilidades y el límite de dichas responsabilidades que asegure la correcta provisión de servicios
- la definición de protocolos que permitan una correcta migración de los clientes actuales y sus respectivos servicios ya contratados hacia la EM y la DM. Los protocolos deben cubrir la definición de plazos, procedimientos y la prohibición al AEPT de cobrar a los CS por cuenta del proceso de Separación Funcional
- la definición de procedimientos y términos bajo los cuales se debe regir la coordinación entre la EM y la DM. Esto asegurando que los servicios son provistos de manera eficaz, sin implicar procedimientos adicionales e injustificados, ni cargos adicionales para los CS, los cuales puedan afectar la prestación de los servicios a los usuarios finales.

La descripción detallada de estos riesgos, junto con su propuesta de mitigación, se encuentran en la Sección 5 del presente documento.

2.3 Eje de riesgo 3 – Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la oferta

Una revisión de los términos asociados a los SLAs de la OREDA – DM ha llevado a GTV a percibir riesgos potenciales con repercusiones negativas sobre la prestación de servicios. Estos riesgos se concentran en la ausencia de disposiciones que aseguren que los SLAs incluidos como parte de la OREDA – DM sean aplicados como SLAs globales a la prestación de servicios. A la luz de la coordinación que, según el AEPT, va a existir entre la EM y la DM, es importante que los SLAs de la OREDA – DM no se mezclen ni se añadan a los de la OR asociada a la EM.

Al respecto, GTV propone una serie de medidas que podrían ayudar a mitigar el impacto potencial de los riesgos identificados. Dentro de estas medidas propuestas para la aplicación de SLAs se encuentran:

- la definición y documentación de SLAs globales donde se establezcan metas, temporalidad y penalidades para cada proceso asociado a la prestación de servicios incluidos en la OREDA – DM
- la implementación de mecanismos sancionatorios para la EM y/o la DM en caso de violación de los SLAs globales que se definan para cada servicio y que dichos SLAs garanticen parámetros de calidad iguales o menores que los presentados en el marco regulatorio actual
- complementariamente, es posible incluir la figura de un auditor externo el cual debe garantizar que la coordinación entre la DM y la EM sea absolutamente transparente, auditable y no discriminatoria en aras de promover un entorno competitivo, incluyendo el efectivo cumplimiento de los SLAs globales que se definan

Ce

φ

La descripción detallada de estos riesgos, junto con su propuesta de mitigación, se encuentra en la Sección 8 del presente documento.

2.4 Eje de riesgo 4 – Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO

A partir de la revisión de los términos introducidos por el IFT en la Resolución de Separación Funcional, y por el AEPT en la OREDA – DM se han identificado dos ejes problemáticos relacionados con la operación del SEG/SIPO:

- la operación del sistema de gestión
- la gestión efectiva de solicitudes

Operación del sistema de gestión

Para la operación de los sistemas de gestión se han identificado potenciales dificultades asociadas a los siguientes aspectos:

- la falta de disposiciones en la OR que enmarquen la operación del SEG/SIPO .
- la migración de información existente del SEG del AEPT hacia los sistemas de gestión de la DM y la EM, lo cual puede implicar pérdidas de información que imposibiliten la contratación y correcta prestación de los servicios.
- también asociado a la puesta en marcha de los nuevos sistemas de gestión, cabe la posibilidad de que los servicios que se prestan actualmente a usuarios finales se vean suspendidos por migración incorrecta hacia las entidades producto de la Separación Funcional
- por último, se identificó la ausencia de disposiciones que aseguren que el SEG de la DM (en su carácter de cliente de la EM) sea idéntico y cuente con los mismos recursos y funcionalidades que los sistemas de gestión puestos a disposición del resto de los CS.

Gestión efectiva de solicitudes

Por otra parte, se han identificado algunas potenciales problemáticas asociadas a la forma como los sistemas de gestión permitirán (o no) la contratación de servicios de la OREDA. Dentro de estas problemáticas potenciales están:

- la imposibilidad de contratar servicios a través de los sistemas de gestión
- contratación errónea de servicios por desconocimiento de la operación del sistema de gestión
- sobrecostos para los CS asociados a la contratación errónea de servicios
- sobrecostos para los CS asociados a la imposición de procesos no regulados o documentados pero necesarios para la prestación de servicios

Ce

q

- lectura incorrecta de la información contenida en los sistemas de gestión, lo cual puede originar controversias infundadas, así como para la elaboración de reportes a cargo de los CS

Al respecto, GTV propone una serie de medidas que podrían ayudar a mitigar el impacto potencial de los riesgos identificados. Dentro de estas medidas propuestas para el proceso de transición se encuentran

- la introducción de un periodo de prueba con plazos y etapas definidos, donde se pacten reuniones y/o comités técnicos con los CS para introducir las funcionalidades del (los) nuevo(s) sistema(s) de gestión
- inclusión dentro de la OREDA – DM, de una descripción clara de cómo contratar servicios de esta entidad, a través del SEG/SIPO.

La descripción detallada de estos riesgos, junto con su propuesta de mitigación, se encuentran en la Sección 9 del presente documento.

2.5 Resumen de necesidades preexistentes de la OREDA

Si bien estas cuatro prioridades son los principales riesgos a los que se enfrenta GTV y en los que se enfoca la presente respuesta, siguen existiendo múltiples problemas mencionados en la pasada respuesta a la consulta sobre la Propuesta de la OREDA 2020, que siguen sin ser solucionados por el IFT y que podrían persistir tras la implementación de la Separación Funcional. Por esta razón, GTV ha decidido incluir brevemente en el Sección 10 todas las problemáticas a las que se hizo referencia en la respuesta a la OREDA 2020, resaltando al IFT el impacto que estos problemas colaterales tendrían sobre la operatividad de la OREDA – DM.

2.6 Conclusiones

La introducción de la Separación Funcional es un paso adicional en la materialización de los objetivos del IFT, ya que busca asegurar una mejor operación y masificación de los servicios mayoristas de la OREDA. Este proceso debe realizarse con la mayor precaución posible ya que, de implementarse de manera incorrecta o de incluir vacíos regulatorios, puede conducir a la aparición de problemas adicionales a los ya existentes y que han sido levantados al Instituto en los últimos años durante los procesos de consulta pública de la OREDA. Se hace necesaria una evaluación holística de los potenciales problemas resultantes de la Separación Funcional, que de paso involucre la aplicación de medidas preventivas previas a su implementación, para evitar que la Separación Funcional se convierta en todo menos para lo que fue planteada.

Todas las sugerencias de modificaciones presentadas anteriormente, tanto en la respuesta a la consulta pública actual como los cambios sugeridos en respuestas pasadas, son perfectamente factibles e implementables y se basan en hechos y causas objetivas, como se mostrará a lo largo del documento. El ánimo de esta respuesta es buscar

Ce

l

resultados tangibles que el IFT debería potenciar y fomentar en su calidad de autoridad regulatoria.

Para finalizar, es muy importante resaltar que el único objetivo de GTV es acceder a una OREDA funcional y equitativa que permita a los CS ofrecer servicios de forma masiva sobre la infraestructura del AEPT, aumentar la cobertura de servicios mayoristas de banda ancha, maximizar su presencia en el mercado y brindar opciones diferenciadas de calidad a los usuarios finales. Es decir, una OREDA que permita competir con el AEPT en franca lid, en un ambiente de sana competencia y libre concurrencia.



3 Introducción y estructura del documento

El Grupo Televisa ("GTV") ha preparado este documento en respuesta al proceso de consulta pública con respecto a las "Propuestas de Ofertas de Referencia de Enlaces Dedicados, Compartición de Infraestructura Pasiva, y Desagregación, presentadas por las Empresas y Divisiones Mayoristas del AEP en el sector de las telecomunicaciones" y publicada a través de la página web del Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo "IFT" o el "Instituto") el 12 de septiembre de 2019⁴. En este caso en particular, esta respuesta está enfocada a la OREDA de la División Mayorista.

3.1 Estructura del documento

Para facilitar la lectura de este informe por parte del IFT, hemos clasificado y agrupado los temas detallados en las siguientes secciones:

Sección del documento	Temática
Sección 1	Glosario
Sección 2	Resumen ejecutivo
Sección 3	Introducción y estructura del documento
Sección 4	Antecedentes
Sección 5	EM como única entidad proveedora de servicios
Sección 6	Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la separación
Sección 7	Operación de las OR ante la interdependencia entre la DM y la EM
Sección 8	Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la Oferta
Sección 9	Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO
Sección 10	Resumen de necesidades preexistentes de la OREDA

El análisis desarrollado en las secciones 6 a 9 involucra diferentes temáticas en su interior, y están contruidos con base en la siguiente estructura:

- disposiciones de la Resolución de Separación Funcional y de la OREDA – DM
- potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales
- sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional

⁴ IFT - <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/propuestas-de-ofertas-de-referencia-de-enlaces-dedicados-comparticion-de-infraestructura-pasiva-y>

Adicionalmente se incluye, donde aplique, evidencia internacional como soporte a la argumentación provista.

A no ser que se especifique de otra manera, todas las referencias a páginas, secciones, y párrafos se refieren a los documentos incluidos en la publicación del Instituto con respecto a la consulta pública en cuestión, pero específicamente, archivos referentes a la OREDA – DM. Todos los comentarios incluidos en este documento son también directamente aplicables a la Oferta de Referencia y sus correspondientes anexos para la Desagregación del bucle local de Telnor⁵.

0

⁵ <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/14903/documentos/03.desagregacion.zip>

Ce

4 Antecedentes

Mediante la Resolución contenida en el Acuerdo P/IFT/270218/130, de fecha 16 de marzo de 2018, el Instituto resolvió sobre el plan final de implementación de la Separación Funcional de Teléfonos de México, S.A.B. de C.V, y Teléfonos del Noroeste; S.A. de C.V. La Resolución se desarrolló en términos de las Medidas Sexagésima Quinta y Segunda Transitoria del Anexo 2 y Cuadragésima Séptima y Segunda Transitoria del Anexo 3 de las Medidas de Preponderancia, establecidas mediante Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119⁶.

De acuerdo con lo estipulado en las Medidas de Preponderancia y en la Resolución de Separación Funcional, el AEPT debe separar funcionalmente la provisión de los servicios mayoristas regulados, a través de la creación de una Empresa Mayorista y de una División Mayorista, tanto para Telmex como para Telnor.

La Separación Funcional se implementó, entre otras razones, como una medida del IFT para evitar los problemas de competencia asociados a la integración vertical de los servicios mayoristas del AEPT, que le permitía obstaculizar el acceso a los servicios mayoristas a sus competidores. La separación de Telmex y Telnor en dos entidades mayoristas (EM y DM) y una minorista (DMn), constituye una medida encaminada a aumentar los incentivos de cumplir con el principio de no discriminación, y proveer los servicios de manera transparente.

No obstante, GTV ha manifestado al IFT en reiteradas ocasiones su preocupación por todos los posibles riesgos relacionados con la implementación de la Separación Funcional por parte del AEPT. Si bien los objetivos de la separación funcional pretenden atender la necesidad de los mercados para lograr un incentivo en la competencia, GTV no ha logrado identificar en la OREDA – DM cómo se garantizará el cumplimiento de las obligaciones del AEPT en lo referente a condiciones no discriminatorias, calidad de los servicios, resolución de conflictos y ambigüedades entre DM, EM, DMn y CSs, interacción entre la EM y la DM, etc., como resultado de la Separación Funcional.

Una de las principales preocupaciones que GTV ha identificado en la presente OR bajo consulta pública, radica en la falta de especificidad sobre los procedimientos que aplicarán en los casos que requieran coordinación entre la EM y la DM del AEPT para proveer los servicios.

La ausencia de procedimientos y criterios definidos para el desarrollo de la nueva modalidad de provisión de los servicios daría lugar al AEPT para utilizar los vacíos regulatorios de las Ofertas con el fin de incumplir la normatividad y obstaculizar el acceso a sus servicios, según su mejor conveniencia.

⁶ <http://www.ift.org.mx/conocenos/pleno/sesiones/iv-extraordinaria-del-pleno-27-de-febrero-de-2017>

Adicional a los riesgos derivados de la Separación Funcional, los CS se enfrentan a otro gran problema resultante de la OREDA – DM propuesta por el AEPT.

Como se ha reiterado al Instituto en respuestas anteriores, desde la implementación de las ORs en el mercado de telecomunicaciones, las propuestas de OREDA del AEPT han resultado históricamente en un constante detrimento de las condiciones necesarias para que los CS puedan acceder debidamente a los servicios incluidos en la OR. GTV ha identificado que, todos los años, las versiones finales de la OREDA no tienen en cuenta gran parte de las sugerencias de los CS y, en cambio, incluyen condiciones y modificaciones que dificultan el acceso, la entrega y operación de los servicios que hacen parte de la OREDA.

De la misma forma como ha ocurrido históricamente, los términos de la OREDA – DM resultado de la Separación Funcional no sólo no tienen en cuenta las sugerencias de los CS presentadas en respuestas a consultas públicas anteriores, sino que han empeorado aún más las condiciones de la OR. Con la OREDA – DM bajo consulta, se ha llegado al punto en que las condiciones para el acceso a los servicios son incluso peores que las establecidas en la Propuesta de la OREDA 2020 publicada el pasado 11 de julio de 2019 por el AEPT.

El AEPT ha implementado múltiples cambios a lo largo de la OREDA – DM que empeoran considerablemente las condiciones de acceso en comparación a la OREDA vigente, dificultando sistemáticamente el acceso, la entrega y la operación de los servicios. A modo de ejemplo, en la Figura 4.1 se presentan algunos de los cambios en detrimento de la Oferta que se incluyen en la propuesta de la OREDA – DM.



Tema	Apartado de la OREDA 2019	Apartado OREDA propuesta 2020	Apartado OREDA – DM propuesta 2020
<p>3. Información relacionada con los servicios</p>	<p>3. Información relacionada con los servicios</p> <p><i>La información que se pone a disposición de los CS para la elaboración de sus planes básicos de negocio que les permita determinar su interés en los servicios de desagregación, se clasifica en 2 tipos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>información tipo "a": información básica que será accesible a partir de la publicación de la OREDA mediante la consulta y descarga de bases de datos conformada por archivos actualizados antes de firmar el Convenio de Desagregación.</i> - <i>información tipo "b": Información detallada accesible a partir de la publicación de la OREDA y después de firmar el Convenio de Desagregación asociada a variables como número de teléfono, número de usuario o dirección en específico.</i> 	<p>3. Información relacionada con los servicios</p> <p><i>La información que se pone a disposición de los CS para la elaboración de sus planes básicos de negocio que les permita determinar su interés en los servicios de desagregación, se clasifica en 2 tipos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Información tipo "a": información básica que será accesible a partir de la publicación de la OREDA mediante la consulta y descarga de bases de datos conformada por archivos actualizados antes de firmar el Convenio de Desagregación.</i> - <i>Información tipo "b": Información detallada accesible a partir de la publicación de la OREDA y después de firmar el Convenio de Desagregación asociada a variables como número de teléfono, número de usuario o dirección en específico.</i> 	<p>3. Información relacionada con los servicios</p> <p><i>La información que se pone a disposición de los CS para la elaboración de sus planes básicos de negocio que les permita determinar su interés en los servicios de desagregación, se clasifica en 2 tipos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Información tipo "a": información básica que será accesible a partir de la publicación de la OREDA mediante la consulta y descarga de bases de datos conformada por archivos actualizados antes de firmar el Convenio de Desagregación.</i> - <i>Información tipo "b": Información detallada accesible a partir de la publicación de la OREDA y después de firmar el Convenio de Desagregación asociada a variables como número de teléfono, número de usuario o dirección en específico.</i>

✓

8

Tema	Apartado de la OREDA 2019	Apartado OREDA propuesta 2020	Apartado OREDA – DM propuesta 2020
<p>6. Servicio de Acceso Indirecto al Bucle Local (con entrega Nacional)</p>	<p>6.2 Módem y ONT del usuario final para SAIB</p> <p>Módems y ONT suministrados por Telmex.</p> <p><i>En caso de suministro por Telmex de los equipos de usuario final, Telmex pondrá a disposición de los CS los módems y ONT blancos y sin el logotipo de Telmex, configurados de acuerdo con las indicaciones de los CS en lo relativo a los parámetros del servicio de datos y de capa 2 relativos a parámetros de cliente y de prioridad de servicio.</i></p>	<p>6.2 Módem y ONT del usuario final para SAIB</p> <p>Módems y ONT suministrados por Telmex.</p> <p><i>En caso de suministro por Telmex de los equipos de usuario final, Telmex pondrá a disposición de los CS los módems y ONT blancos y sin el logotipo de Telmex, configurados de acuerdo con las indicaciones de los CS en lo relativo a los parámetros del servicio de datos y de capa 2 relativos a parámetros de cliente y de prioridad de servicio.</i></p>	<p>6.2 Módem y ONT del usuario final para SAIB</p> <p>Módems y ONT suministrados por la DM (a través de la EM) –Telmex</p> <p><i>En caso de suministro por la <u>DM (a través de la EM)Telmex</u> de los equipos de usuario final, la <u>DM (a través de la EM)Telmex</u> pondrá a disposición de los CS los módems y ONT blancos y sin el logotipo de Telmex, configurados de acuerdo con las indicaciones de los CS en lo relativo a los parámetros del servicio de datos y de capa 2 relativos a parámetros de cliente y de prioridad de cliente y de servicio</i></p> <p><i><u>“la DM (a través de la EM) pondrá a disposición de los CS un inventario de equipos terminales blancos que corresponda a 1.2 veces las ventas de los equipos terminales blancos del último año, los cuales se proporcionarán a los CS hasta agotar existencias. Para que los CS puedan garantizar la disponibilidad de los</u></i></p>

Handwritten mark

Handwritten mark

Tema	Apartado de la OREDA 2019	Apartado OREDA propuesta 2020	Apartado OREDA – DM propuesta 2020
			<u>equipos adicionales blancos que requieran, deberán proporcionar un pronóstico vinculante, el cual deberá ser entregado con al menos 4 meses de anticipación, a fin de que la DM (a través de la EM) cuente con el tiempo suficiente para la compra y gestión de los equipos requeridos.”</u>

Figura 4.1: Apartados característicos de la OREDA vigente susceptibles a modificación por parte del AEPT [Fuente: OREDA vigente, OREDA propuesta 2020, OREDA – DM Separación Funcional 2020, 2019]

4

8

Adicional a los ejemplos presentados en la Figura 4.1, existen múltiples cambios que el AEPT intenta incluir en la OREDA – DM, en detrimento de la calidad y las condiciones de acceso impuestas a los CS.

Con base en la problemática presentada, durante las consultas públicas del IFT del presente año sobre la Propuesta de la OREDA 2020, GTV identificó cambios que empeoraban la operatividad de la misma, por lo que decidió realizar todos sus comentarios y sugerencias respecto de la OREDA vigente, ignorando los cambios de la Propuesta 2020. Sin embargo, para el caso de la OREDA – DM, no es posible optar por responder a las Ofertas vigentes porque no existe una OREDA – DM vigente antes de la Separación Funcional.

En este sentido, GTV reitera al IFT la importancia de garantizar que las consecuencias de la Separación Funcional no supongan una desmejora o retroceso de las condiciones de la OREDA vigente. Por esta razón y debido a la imposibilidad de estructurar la presente respuesta en torno a una OREDA – EM vigente, se solicita que la Oferta derivada de la Separación Funcional del AEPT, por lo menos mantenga los términos de calidad y las condiciones de la OREDA vigente.

Asimismo, se solicita que, en caso de existir mejoras en la OREDA 2020 producto de la respuesta de los CS a la consulta pública de julio de 2019, esas mejoras en plazos y parámetros de calidad se mantengan para la OREDA – DM.

Ce

4

5 EM como única entidad proveedora de servicios

La Separación Funcional ha sido implementada por múltiples reguladores con el fin de hacer más transparentes los límites entre las divisiones mayorista y minorista de un mismo operador; de manera a reducir o eliminar la discriminación potencialmente ejercida por el operador dominante⁷. La Separación Funcional pretende acelerar la provisión de los servicios de acceso mejorando con ello la entrega, calidad y precios de los servicios.

No obstante, si bien la Separación Funcional que implementará el AEPT en México considera una división similar a la contemplada en otros países (EM, DM, DMn), la división de los servicios EM/DM y las ventanillas de acceso definidas por el IFT difieren en gran medida de la experiencia internacional. Por ello, en el contexto mexicano resulta sumamente preocupante para GTV la asignación de servicios entre las entidades separadas del AEPT definida por el IFT en la Resolución de Separación Funcional.

Conforme a la experiencia internacional (ver más adelante) resulta crucial que, frente al marco de Separación Funcional a ser implementado por el AEPT, se reduzca el acceso a los servicios mayoristas a una única ventanilla de acceso (la EM), tanto para la DM del AEPT como al resto de CS de la industria. En este sentido, el AEPT únicamente debería adquirir los servicios de la EM a través de su DM para comercializarlos. Esta estructura evitaría posibles discriminaciones en la provisión de los servicios por parte del AEPT.

GTV está de acuerdo con el proceso de Separación Funcional en pro de mejorar la competencia en el sector, aunque no está de acuerdo con el esquema actual de esta. Lo anterior debido a que este esquema no refleja la Separación Funcional que el sector de la industria de las telecomunicaciones mexicana necesitaba.

Tal y como lo ha definido el IFT, supone un gran riesgo para la operatividad de la provisión de los servicios a los CS y para la competencia en el sector.

GTV propone la implementación de la EM como único proveedor de servicios mayoristas, en línea con las mejores prácticas internacionales. Esto permitirá evitar posibles actuaciones arbitrarias del AEPT en contra de los intereses de los CS así como evitaría la duplicación innecesaria de ORs para un mismo tipo de servicio.

No obstante, debido a que los diversos actores de la industria no tuvieron la oportunidad de opinar sobre la mejor forma de implementar la Separación Funcional, el presente documento se dispone a responder las ORs resultado de la Separación Funcional.

⁷

<https://www.oecd.org/centrodemexico/49528111.pdf>

Experiencia internacional

El Reino Unido fue la primera región en aplicar la Separación Funcional en 2006 a raíz de la decisión del regulador (Ofcom) de declarar a British Telecom (BT) como el agente con poder significativo de mercado. Esta decisión se tomó como consecuencia del trato discriminatorio de BT hacia los operadores alternativos, incluyendo la divulgación de información preferencial sobre competidores minoristas y modelos de asignación de costos entre sus propias divisiones minoristas⁸.

A raíz de la Separación Funcional, se creó Openreach en 2006 como una subsidiaria de BT para la provisión de los servicios mayoristas de acceso. Estos incluyen arrendamiento de línea telefónica, desagregación del bucle y productos anticipados de red de próxima generación (NGA). Adicionalmente, se establecieron procesos y sistemas claros en contra del trato discriminatorio como la auditoría por parte de organismos independientes y la inclusión de murallas chinas⁹. En comparación con el esquema definido en México, no se consideró la división de servicios en las modalidades local/transporte como lo definió el IFT en el plan final de implementación que le aprobó al AEPT.

Por otro lado, Nueva Zelanda, aunque inspirado en el caso de Reino Unido, es un caso particular en Separación Funcional por las diferentes condiciones institucionales y de infraestructura. Sumado a los tratos de tratos discriminatorios de Telecom NZ (el operador dominante de Nueva Zelanda), el estado de las redes de despliegue era bastante precario y, en consecuencia, el estado neozelandés decidió imponer la Separación Funcional e implementar un plan para el despliegue de FTTH¹⁰. Con ello surgieron tres entidades: una empresa mayorista separada "Chorus", una división mayorista del operador dominante y una división minorista.

La diferencia clave entre Nueva Zelanda y Reino Unido radica en que para Telecom NZ las unidades de servicio de red de acceso se operan de manera independiente por Chorus, mientras que los demás servicios se operan a través de la división mayorista de Telecom NZ. Esta división mayorista opera como parte de la empresa minorista del operador dominante, contratando servicios de Chorus de la misma forma que cualquier otro solicitante para luego comercializarlos con su división minorista.

Por otra parte, en Italia, el regulador de telecomunicaciones AGCOM ordenó la separación funcional de TI en 2007 debido a la persistencia de un bajo nivel de competencia en el mercado¹¹. El esquema de separación adaptado por el operador dominante implicó la creación de una empresa mayorista llamada "Open Access" para la provisión de los servicios de acceso. En este caso la división mayorista de TI ("TI Wholesale") continúa siendo la única

⁸ <https://www.oxera.com/wp-content/uploads/2018/03/Vertical-functional-separation-in-the-electronic-comms-sector-1.pdf>

⁹ Herramienta para garantizar que la información de los competidores clave no se filtre en las sucursales minoristas de BT.

¹⁰ FTTh: Fibra óptica al hogar por sus siglas en inglés

¹¹ BEREC Guidance on functional separation – Annex I – Functional separation in practice: EU experiences, 2011

ventanilla a través de la cual los operadores solicitantes acceden a todos los servicios mayoristas, incluidos los servicios de red de acceso como la desagregación del bucle local. Es decir, Open Access recibe las solicitudes de servicios de red de acceso de TI Wholesale, y es TI Wholesale la empresa que provee los servicios a los operadores.

Le

P

6 Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la Separación Funcional

El 27 de febrero de 2017 el IFT ordenó la Separación Funcional del AEPT como resultado de la revisión bienal¹² sobre la efectividad de las Medidas de Preponderancia (en lo sucesivo “revisión bienal”) impuestas al AEPT en 2014¹³. En dicha revisión, el IFT determinó necesaria la Separación Funcional del preponderante en telecomunicaciones como una medida adicional para que todos los operadores tuvieran acceso efectivo a insumos esenciales en los mismos términos y condiciones, garantizando la no discriminación en la provisión de los servicios.

No obstante, aunque la Separación Funcional pretende ser un mecanismo para fomentar la competencia en el sector, la falta de claridad y definición de los procedimientos asociados a la transición hacia el nuevo marco de acción del AEPT constituye una gran preocupación para los actores de la industria. Si bien se han logrado ciertos avances en lo referente a la operatividad de la OREDA a pesar de las numerosas trabas que impone el AEPT, el proceso de transición hacia las nuevas OR resultantes de la Separación Funcional genera incertidumbre en lo referente a la operatividad y a la continuidad en el acceso a los servicios mayoristas regulados.

La falta de procedimientos claros – con plazos máximos determinados equivalentes a los de la operación minorista del AEPT – y la ausencia de responsables explícitamente asignados para el proceso de transición hacia las nuevas ORs, permitirá amplios márgenes para que el AEPT obstaculice la funcionalidad de la OREDA – DM e impida el uso efectivo de los servicios a los CS.

Más específicamente, la firma de la OREDA para su respectiva utilización normalmente toma un mes, desde que se inicia el trámite hasta que se firma la OR. La OREDA – DM entrarían en vigor en marzo de 2020, por lo que los CS deben hacer uso de la OREDA 2020 durante enero y febrero para acceder a los servicios mayoristas de compartición de infraestructura del AEPT. El problema radica en que no hay claridad sobre los procedimientos que van a regir el período intermedio entre la entrada en vigor de la OREDA – DM y el fin de la OREDA 2020, ya que no se han incluido las disposiciones correspondientes en la OREDA – DM o en la Resolución de Separación Funcional.

Como consecuencia de lo mencionado, los CS se enfrentan a tres grandes problemas derivados del proceso de transición de la Separación Funcional:

¹² Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76

¹³ Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76

- ausencia de procedimientos definidos que enmarquen la transición entre la OREDA 2020 y las OREDA – DM
- ausencia de procedimientos definidos para garantizar el empalme con las nuevas Medidas de Preponderancia
- falta de participación y visibilidad durante la definición del plan final de implementación

Acercándose la fecha para cumplir los plazos establecidos por el IFT, se hace inminente una transición que no sólo está relacionada con la Separación Funcional del AEPT sino también con todos los riesgos que esto implica en la provisión de los servicios a los CS.

6.1 Transición entre la OREDA 2020 y las OREDA – DM

De acuerdo con lo estipulado por el IFT en el plan final de implementación de la Separación Funcional, el AEPT cuenta con un período de transición definido de acuerdo con lo siguiente:

“Periodo de no más de 2 años, contados a partir de la notificación del Plan Final de Implementación para que las Empresas Mayoristas y las Divisiones Mayoristas estén completamente conformadas y proveyendo en su totalidad los servicios mayoristas que les apliquen”.¹⁴

Respecto de la responsabilidad del AEPT durante este período de transición (que podría convertirse en 3 años en caso de prórroga¹⁵), el IFT establece lo siguiente:

“(...) Telmex y Telnor, hasta en tanto no se concrete la separación funcional, serán los responsables ante el Instituto del cumplimiento de las obligaciones de las medidas de preponderancia, así como de aquellas que resulten durante el periodo de transición. Tras concretar la implementación de la separación funcional, será obligación particular de las EM, las DM y las DMn continuar con el cumplimiento de las obligaciones que en cada una recaigan”.¹⁶

Por otra parte, con el fin de coadyuvar con la implementación de la Separación Funcional, el IFT determinó la creación de un grupo de transición, de acuerdo con lo siguiente:

“(...)

*A efecto de implementar la presente medida, el Instituto participará, en coordinación con el Agente Económico Preponderante, **en un grupo multidisciplinario que coadyuvará con consultas, aclaraciones e implementación de la medida**”.¹⁷*

¹⁴ Página 331 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

¹⁵ Página 140 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

¹⁶ Página 123 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

¹⁷ Página 300 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

Ce

Q

Adicionalmente, la Resolución de Separación Funcional establece los siguientes lineamientos en lo referente a la comunicación entre las EM y las DM del AEPT durante el período de transición:

“La comunicación entre la Empresas Mayoristas y Telmex/Telnor durante el periodo de transición deberá considerar las siguientes tres fases:

*I. Fase de transferencia: establece la comunicación a efecto de **transferir la operación de los servicios mayoristas que proveerán las Empresas Mayoristas y asegurar la continuidad de los mismos**. Se considera el periodo que transcurre desde la notificación del Plan hasta el momento de conclusión de la transferencia del personal (firma de contratos con las Empresas Mayoristas);*

(...)

*II. Fase de estabilización de la operación: establece la comunicación a efecto de apoyar el **desarrollo del SEG y SIPO y los sistemas internos de las Empresas Mayoristas**. Dicha comunicación deberá concluir al 100%, al finalizar el periodo de desarrollo e implementación de los sistemas internos y del SEG y SIPO, y*

*III. Fase de operación efectiva: establece que **la comunicación no deberá tener una naturaleza diferente a la que sostengan las Empresas Mayoristas con cualquier solicitante de servicios mayoristas** y deberá apegarse a lo dispuesto en el código de ética, código de actuación y Manuales de Procedimientos, considerando además la comunicación necesaria para el reporte de obligaciones ante el instituto”.¹⁸*

Conforme a lo establecido en la Resolución de Separación Funcional, el período de transición definido por el Instituto corresponde al período para la implementación del plan final de la Separación Funcional. En ningún momento se define un período de transición adicional, que inicie en el momento en el que se concluye el proceso de implementación y que garantice a los CS la posibilidad de hacer la transición operativa hacia el nuevo marco regulatorio de una manera transparente, fluida y sin adversidades.

Adicionalmente, si bien el Instituto ha intentado definir múltiples mecanismos para garantizar una transición idónea para los CS, la Resolución de Separación Funcional no define de manera clara ningún lineamiento que rijas la transición de la OREDA 2020 a la OREDA – DM. Cabe resaltar que la OREDA – DM bajo consulta tampoco establece ningún apartado en relación con la transición de la OREDA 2020 a la OREDA – DM.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Los CS se enfrentan al riesgo de que exista un período en el cual el AEPT bloquee la provisión de los servicios mayoristas de desagregación del bucle local bajo el argumento de que el

¹⁸ Página 366 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

mecanismo de acceso no se encuentra vigente. Es decir, dada la falta de claridad en la transición de las ORs, el AEPT puede argumentar que el CS está haciendo uso de una OR que no se encuentra vigente aún (las OREDA – DM) o que ha cesado de aplicar (OREDA 2020) para impedir el acceso a los CS.

6.2 Migración de los servicios existentes

Tanto en la Resolución de Separación Funcional como en la OREDA – DM se omite la inclusión de cláusulas o disposiciones que enmarquen el proceso de transición de los servicios actualmente contratados por los CS del marco regulatorio preexistente al marco regulatorio relacionado con la Separación Funcional.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Actualmente no existen procedimientos claros que definan cómo se van a gestionar los servicios contratados por los CS antes de la entrada en vigor de la Separación Funcional. Es decir, durante el proceso de firma de la OREDA – DM, el CS no cuenta con un mecanismo que le garantice la continuidad de los servicios existentes, dado que en la OREDA – DM no se establece cuál va a ser la entidad responsable con la que se puedan gestionar modificaciones, bajas, fallas y otros asuntos relacionados con los servicios durante el período de transición.

Por último, es de suma importancia reiterar que la Separación Funcional siempre debe garantizar que el usuario final tenga un servicio de la más alta calidad. Dado lo anterior, en ninguna instancia dentro del proceso de transición a este nuevo marco regulatorio se debe interrumpir o dar de baja a servicios actuales. Y si por algún motivo de alta importancia o fuerza mayor se interrumpe alguna operación dentro de la situación especulada, el servicio debe estar deshabilitado máximo entre 30 y 120 minutos, tal como está actualmente establecido.

6.3 Empalme con las nuevas Medidas de Preponderancia

La Resolución de Separación Funcional define la siguiente disposición en lo referente a la asignación de los servicios entre la EM y la DM del AEPT:

“(…)

La lista de servicios antes referida podrá variar a raíz de la modificación de servicios derivada de la revisión de las ofertas de referencia, o bien, de la revisión bienal de medidas de preponderancia”.¹⁹

Lo anterior constituye un gran riesgo para los CS en cuanto a que podría generar cambios considerables en el marco regulatorio que aplicará para la Separación Funcional y puede

¹⁹ Página 337 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

afectar gravemente la dinámica de la provisión de los servicios regulados. Los CS se enfrentan a la incertidumbre de tener que adaptarse a una asignación de servicios incluso menos conveniente que la definida en el plan final de implementación.

Cabe resaltar que la OREDA – DM bajo consulta no establece ningún apartado en relación con la transición hacia las nuevas Medidas de Preponderancia, que entrarán en vigor en 2020 y constituirán el marco normativo sobre el cual operará la OREDA – DM durante un periodo de dos años (hasta la próxima revisión de las Medidas).

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Las Medidas de Preponderancia constituyen el marco legal y regulatorio bajo el cual se rigen las Ofertas de Referencia. Precisamente, es en las Medidas en donde se estipulan las condiciones generales de las ORs que garantizan su operatividad, tales como las condiciones técnicas, económicas y legales mínimas para garantizar la correcta provisión de los servicios.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta difícil de entender que el IFT someta a consulta pública la propuesta de OREDA – DM antes de haber definido y publicado las nuevas Medidas de Preponderancia resultado de la Revisión Bienal.

Más aún, de acuerdo con lo estipulado en la Resolución de Separación Funcional presentada anteriormente, resulta alarmante para los CS que la Resolución de Separación Funcional estipule que la asignación de los servicios podrá variar a raíz de la modificación de servicios derivada de la revisión bienal de las Medidas de Preponderancia. Esto podría implicar una nueva consulta pública de la OREDA – DM antes de la entrada en operación de la Separación Funcional.

Implementar cambios sobre la asignación tiene un efecto directo sobre las condiciones bajo las cuales los CS pueden acceder a los servicios, sobre la documentación asociada y sobre las capacitaciones que deben realizarse al personal de los CS respecto a la operación. Estas actividades pueden dar cabida al AEPT para generar cobros injustificados, crear procedimientos adicionales innecesarios y empeorar las condiciones actuales de acceso a los CS o simplemente denegarlo por el estado de incertidumbre al respecto

6.4 Participación y visibilidad durante la definición del plan final de implementación

Tanto en la Resolución de Separación Funcional como en la OREDA – DM se omite la inclusión de cláusulas o disposiciones que enmarquen el proceso de transición del marco regulatorio preexistente al marco regulatorio relacionado con la Separación Funcional.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

GTV está sumamente preocupado por la falta de visibilidad que ha tenido el mercado en el proceso de Separación Funcional y en la manera en que el IFT afrontará el proceso de transición resultado de dicha separación del AEPT. La preocupación de GTV radica en que,

si actualmente el AEPT dificulta el acceso a los servicios de la OREDA, con la transición hacia la Separación Funcional se generarán muchos más vacíos regulatorios para persistir o empeorar este tipo de comportamientos, especialmente teniendo en cuenta la falta de claridad que existe en torno al periodo intermedio entre la vigencia de la OREDA 2020 y la entrada en vigor de la OREDA – DM.

La presente consulta pública representa la primera oportunidad que tienen los CS para expresarse sobre la Separación Funcional del AEPT. El IFT tomó decisiones fundamentales para la implementación de la Separación Funcional de manera interna con el AEPT sin tener en cuenta las opiniones de los diferentes agentes de la industria, quienes finalmente son los que hacen uso de los servicios mayoristas y tienen que enfrentarse a las prácticas anticompetitivas y barreras operativas que implementa el AEPT para bloquear la masificación de los servicios mediante las ORs.

Por esta razón, GTV considera que no existe una alineación entre las necesidades de la industria y las determinaciones tomadas por parte del IFT en el marco de la Separación Funcional. El marco regulatorio esperado para la Separación Funcional no consideraba la división de los servicios regulados entre dos entidades mayoristas que tuvieran interdependencias para la provisión de los servicios, sino la creación de una empresa mayorista que administrara y gestionara todos los servicios mayoristas y una división minorista del AEPT que tuviera que contratar todos los servicios a dicha empresa mayorista bajo las mismas condiciones que el resto de CS.

Esta Separación Funcional mayorista – minorista del AEPT garantizaría al mercado que se cumplieran los principios básicos de la competencia: no discriminación, la transparencia, la proporcionalidad, la equivalencia de insumos, la replicabilidad técnica, la replicabilidad económica, etc.

Si la Separación Funcional hubiese resultado en el esquema presentado, la división minorista del AEPT habría tenido que utilizar los mismos insumos y condiciones que el resto de CS, nivelando el campo juego y garantizando que no se presentarán tratos preferenciales para las filiales del Grupo América Móvil. El resultado de la Separación Funcional presenta el riesgo potencial de que el AEPT aproveche las condiciones actuales para retrasar la entrega de los servicios y escudarse en las interdependencias de la EM y DM para evadir las obligaciones regulatorias que le han sido impuestas por su posición de dominancia en el mercado de telecomunicaciones mexicano.

Adicionalmente, el hecho de que el IFT decida publicar casi al tiempo la OREDA – DM y las Medidas de Preponderancia puede presentar un gran riesgo de inoperatividad para los CS por la falta de congruencia y armonioso funcionamiento entre ambas herramientas regulatorias.

Ce

4

6.5 Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional

Si bien GTV aplaude la iniciativa de implementar el proceso de Separación Funcional, con base en los problemas presentados anteriormente y con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos regulatorios y con el mandato constitucional del IFT de promover la competencia en el sector, se propone lo siguiente:

- **Extender la entrada en vigor de la OREDA – DM hasta 2021.** Esta extensión permitiría tener certeza sobre la congruencia entre las nuevas Medidas de Preponderancia y la OREDA – DM. Además, podría evitar múltiples problemas derivados de la ausencia de una transición con procedimientos claramente definidos.
 - sí lo anterior no es posible, se plantea la opción de que en las Medidas de Preponderancia y en la OREDA – DM se muestre explícitamente el funcionamiento completo de la transición (línea de tiempo detallada con hitos, procedimientos y plazos de cada actividad) entre la OREDA 2020 y la OREDA – DM y se incluyan mecanismos de resolución de conflictos de manera expedita entre la DM, EM, CS y DMn.



7 Operación de las OR ante la interdependencia entre la DM y la EM

El SAIB de la OREDA es de especial interés para todos los CS del mercado de telecomunicaciones fijas mexicano, al ser el servicio que les concede independencia del AEPT para estructurar ofertas de banda ancha fija a su medida y que a su vez les permite diferenciarse de las ofertas comerciales que lanza el AEPT al mercado. La forma en que se han repartido los servicios en la OREDA – DM, especialmente el SAIB, genera incertidumbre en GTV, como se puede observar en la Figura 7.1:

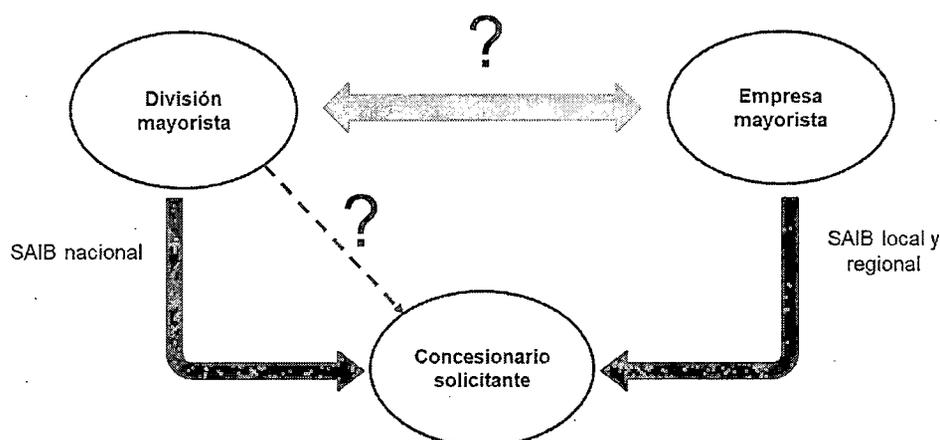


Figura 7.1: Esquema de interacción CS-EM.DM [Fuente: GTV, 2019]

Según lo presentado en la Figura 7.1, y de acuerdo con lo propuesto por el AEPT, la contratación del servicio de SAIB nacional implica un vínculo directo entre el CS y la DM. Sin embargo, el AEPT prevé que la prestación de este servicio se realizará parcialmente a través de la EM. Pese a esta “clarificación”, no se incluye ni una descripción ni un alcance que permita discernir cómo será la relación CS–DM bajo ese escenario, ni si esta relación indirecta representará cargos adicionales para el CS. Así como este caso, hay algunos otros, cuyas implicaciones se muestran en esta Sección. Ejemplo de esto es la variación injustificada e inexplicada de la entidad que presta el SAIB regional, que pasó de ser prestado por la DM (tal como estaba dispuesto en la Resolución de Separación Funcional) a ser prestado por la EM.

A partir de la Resolución de Separación Funcional se definió la segregación de servicios prestados por el AEPT en el marco de la OREDA. Allí se definió que la DM tendría a su cargo los servicios de

- servicio de acceso indirecto al bucle regional y nacional;
- trabajos especiales;

Ce

q

- servicio de reventa telefónica;
- servicio de reventa de paquetes, infinitum, paquetes (SRLT, SRI, SRP);
- servicio de concentración y distribución regional y nacional;
- ONT;
- módem y
- aparato telefónico

Esta división de servicios tiene asociados un sinnúmero de procedimientos, cuyo funcionamiento puede suscitar la aparición de situaciones problemáticas para los CS, en detrimento del correcto funcionamiento de la OREDA, tanto en su versión EM como DM. La división de un mismo servicio entre las dos entidades separadas del AEPT, como lo es el caso del SAIB, generaría problemas de doble ventanilla y permitiría al AEPT retrasar la entrega de los servicios e incumplir los SLAs estipulados. Por esta razón, en línea con lo presentado en la Sección 5, GTV reitera al IFT que los servicios de desagregación en todas sus modalidades deben estar a cargo de la EM.

Al analizar la operatividad de la OREDA bajo el esquema propuesto en la Separación Funcional, GTV ha recopilado preocupaciones asociadas a la relación intrínseca entre la DM y la EM. Estas preocupaciones se agrupan en las siguientes categorías:

- migración de servicios y solicitudes sobre los servicios
- provisión de los servicios y ejecución de pruebas
- atención de fallas a servicios
- definición de tarifas

A continuación, se recopilan las definiciones consignadas en la Resolución de Separación Funcional y en la OREDA – DM, así como las preocupaciones principales de GTV respecto de la interacción EM-DM.

7.1 Migración de servicios y solicitudes sobre los servicios

► Resolución Separación Funcional

Al respecto, el AEPT propuso la tabla del apartado 5.2.3 – Propuesta modificada de plan:

“Al respecto, los Empresas Proponentes establecen en su Propuesta Modificada de Plan que UMT prestará los servicios mayoristas señalados para la Empresa Mayorista en las áreas de cobertura concesionadas a Telmex, en tanto que UMNOR hará lo conducente en las áreas de cobertura concesionadas a Telnor.

Asimismo, señalan que los servicios mayoristas que prestarían las EM y las DM serían los que se muestran en la Tabla 1. En ella se indica con el símbolo "✓" a la entidad que sería la encargada, de acuerdo con las Proponentes, de ofrecer el servicio mayorista correspondiente y con el símbolo "x" aquellos servicios que proponen eliminar.”

Ce

d

► *Oferta de Referencia – DM*

Dentro de la OREDA – DM se incluyen procesos de contratación y modificación de servicios que consideran clientes existentes. Sin embargo, no hay claridad respecto de la transferencia de clientes existente de la OREDA previa a la Separación Funcional, hacia la OREDA – DM cuando aplique. Por ejemplo, la OREDA – DM establece lo siguiente en la sección 6.3 – Procedimientos de contratación, modificación y baja del SAIB:

“Presentación del formato de verificación de la voluntad del suscriptor/usuario final. Aplica sólo usuarios existentes.

[...]

Para el caso de SAIB no existe el escenario de re-uso de módems/ONT, es decir, equipos existentes

[...]

Usuarios Existentes: Habilitación presencial de la EM y el CS en el domicilio del cliente (máximo 8 días hábiles contados a partir del ingreso de la solicitud sin provisión de equipo y 10 días hábiles con provisión de equipo).”

Adicionalmente, en el apartado denominado *Procedimiento de cambio de modalidad de desagregación SAIB* se establece:

“En caso de que el CS requiera modificaciones para cambiar a un servicio distinto de desagregación, deberá presentar su solicitud en el formato correspondiente al nuevo servicio solicitado y el formato de baja del servicio existente. La factibilidad del cambio de modalidad dependerá de que se cumplan las condiciones para ofrecer el servicio de destino y la habilitación del servicio de destino se llevará a cabo como está establecido en los procedimientos respectivos a los distintos servicios materia de esta Oferta [...] Es responsabilidad del nuevo CS el cambio de Módem/ ONT”

Por último, en la sección 5.7 – Procedimiento de migración de puerto pCAI por incremento de capacidad el AEPT establece:

“La migración deberá darse sólo en servicios del mismo nivel de jerárquico (Nacional a Nacional), respetando los dominios administrativos a los que pertenecen los usuarios.”

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Una vez identificadas las determinaciones existentes en la Resolución de Separación Funcional y en la OREDA – DM, se identifican las potenciales consecuencias de no implementarse medidas y acciones de manera previa a la entrada en funcionamiento de las OR asociadas a la Separación Funcional en 2020.

Las potenciales consecuencias identificadas por GTV respecto de la Migración de servicios y solicitudes sobre los servicios incluyen

- la potestad para la DM de suspender injustificadamente la prestación de servicios a clientes actuales del CS que estén recibiendo el servicio a través de la red del AEPT
- aplicar cargos adicionales a los CS.
- obligación de los CS a realizar trámites de alta a clientes con servicios actualmente operativos
- suspensión o afectación de servicios por cambios de capacidad o modalidad
- cobros o trámites adicionales desde la DM para los clientes con servicios existentes
- controversias sobre prestación del servicio para el ámbito regional de los servicios asociados a la OREDA

► *Potestad para la DM de suspender injustificadamente la prestación de servicios a clientes actuales del CS que estén recibiendo el servicio a través de la red del AEPT*

Migrar los clientes actuales de los CS que reciben su servicio a través de la red del AEPT puede implicar riesgo de suspensión de servicios ante la implementación de la Separación Funcional. Dicha situación puede presentarse al transferir la información del sistema de gestión del AEPT hacia el de la DM. Dado que mover un vínculo de prestación de servicios a una entidad diferente de la que presta sus servicios hoy en día representa actualizar sistemas y realizar verificaciones (el AEPT podría argumentar que es necesaria la firma de nuevos contratos), se abre la posibilidad para que el AEPT decida remover los clientes del CS a fin de convencerlos de contratar directamente con ellos o bien, de obligar al CS a realizar procedimientos administrativos adicionales. Bajo cualquiera de esos potenciales riesgos, aparecen incentivos para que el AEPT incurra en decisiones unilaterales inconvenientes para los CS, en especial si este proceso no cuenta con disposiciones regulatorias claras al respecto.

► *Aplicación de cargos adicionales a los CS.*

En línea con la situación descrita en el apartado inmediatamente anterior, existe la posibilidad de que el AEPT tome la migración de clientes desde los sistemas del AEPT hacia los de la DM como una oportunidad de establecer una barrera a los CS en su intento por mantener sus clientes actuales. Teniendo en los precios a cobrar por llevar a cabo procesos de migración de clientes una herramienta de coacción, emerge para el AEPT el incentivo de tomar una posición anticompetitiva a fin de favorecer su negocio.

► *Obligación de los CS a realizar trámites de alta a clientes con servicios actualmente operativos*

Con base en la división de servicios prestados por el AEPT resultado de la Separación Funcional, es claro que habrá una migración de los usuarios de los CS que tengan conexiones (servicios) existentes. Siendo la EM un organismo nuevo que reemplazará al AEPT como contraparte de los CS, esta puede llegar a escudarse en que la adopción de los clientes de

Ce

Y

los CS cuyos servicios solían ser provistos por el AEPT represente para ellos dar de alta a nuevos clientes.

Lo anterior obligaría a los CS a llevar a cabo procedimientos adicionales de forma innecesaria e injustificada, los cuales representarían costos y plazos un deterioro en la prestación del servicio a los usuarios finales, así como una presión innecesaria sobre los CS.

► *Suspensión o afectación de servicios por cambios de capacidad o modalidad*

Adicionalmente, no hay claridad respecto de los procedimientos necesarios para llevar a cabo cambios a los servicios que impliquen ajustes de capacidad, modalidad (por ejemplo, SAIB o reventa) o tecnología, especialmente cuando haya un cambio en el proveedor (DM/EM) que prestará el servicio.

Esto puede implicar procesos administrativos adicionales que de no ser llevados a cabo pueden poner en peligro la efectiva prestación del servicio a los usuarios finales, como ha pasado previamente con el AEPT.

► *Cobros o trámites adicionales desde la DM para los clientes con servicios existentes*

Por otra parte, respecto de la migración de clientes hacia la DM, cabe aclarar que este debe ser un proceso transparente para todos y cada uno de los usuarios finales de los CS.

Dicha migración no debe propiciar la imposición de situaciones adversas para los CS y sus clientes, como lo son, por ejemplo, pero sin estar limitado a: cobros extraordinarios, trámites y gestiones adicionales e injustificados para continuar con los servicios y todos aquellos asuntos que puedan darse desde el AEPT en virtud de la coyuntura propiciada por la Separación Funcional.

► *Controversias sobre prestación del servicio para el ámbito regional de los servicios asociados a la OREDA*

Por último, no se explica por qué se excluye el ámbito regional en la OREDA – EM siendo que el servicio de acceso indirecto al bucle para la DM está acotado al segmento regional y nacional. En este escenario, la mezcla de responsabilidades entre la EM y la DM puede constituir la base de futuras controversias que limitarán aún más el correcto funcionamiento de la OREDA – DM.

Adicionalmente, impide la concentración de dominios administrativos que se encuentren en una misma central, en puertos regionales y nacionales, mediante Q-in-Q, facultad que se tiene en la OREDA 2019, y que facilita la introducción de servicios, pues reduce la cantidad de puertos a contratar.

Ce

4

7.2 Provisión de los servicios y ejecución de pruebas

► Resolución de Separación Funcional

En el apartado 5.2.4.7 – Ventanillas de acceso, se define:

*“En lo tocante a las ventanillas de acceso a servicios cuando se requiera la Interrelación de las EM y las DM. derivado de las modificaciones realizadas en la asignación de servicios, el Instituto determina modificar la Propuesta Modificada de Plan para reflejar adecuadamente cuál será la ventanilla en la provisión del servicio, de conformidad con la Tabla 7. **Lo anterior sin perjuicio de que exista coordinación de las EM con las DM para aquellos servicios que se adquieran entre sí, o bien, para realizar las actividades operativas cuando el funcionamiento de un servicio tenga como prerequisite el que el operador cuente con otro servicio mayorista provisto por la otra entidad.**”*

Adicionalmente, en la sección 5.2.4.9 – Consideraciones generales, se lee:

“La lista de servicios asignados a las EM y los DM podrá variar a raíz de la modificación de servicios derivada de la revisión de las ofertas de referencia, o bien, de la revisión bienal de medidas de preponderancia. Por lo tanto, las EM y DM deberán apegarse a las definiciones y demás especificaciones de los servicios, incluidas las tarifas mayoristas, establecidas en las ofertas de referencia vigentes,

Por otro lado, también se identificó que, a diferencia de la propuesta anterior entregada por las Proponentes, la Propuesta Modificada de Plan no presenta la lista de elementos de red e infraestructura que deberán transferirse a las EM a efecto de que puedan prestar los servicios mayoristas regulados que les Corresponden.

*En consecuencia, se determina que las Proponentes deberán presentar ante el Instituto un plan de transferencia de elementos de red que incluya el inventario de recursos físicos a transferir a las EM, dentro del término de 10 (diez) días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en el que sea aprobado por el AEP. **Dicho plan no deberá representar costos innecesarios ni limitar o afectar en forma alguna la correcta prestación de los servicios mayoristas por parte de las EM, por lo cual podrán considerarse esquemas de arrendamiento u otra figura comercial entre las EM y DM.**”*

► OREDA – DM

En el apartado 2.2 – Pruebas de primera aplicación el AEPT establece:

“[...] Dependiendo del alcance de la prueba podría requerirse la participación de la EM y de la DM en conjunto con el CS por lo que se deberá coordinar entre todos los involucrados la realización de las pruebas.

Adicionalmente, en el apartado 5.2 – Premisas e implicaciones del servicio, el AEP define:

“Es técnicamente factible que a través del SRMLT los CS presten el servicio de voz y datos de forma indistinta a través de los servicios de desagregación cuando el medio es par de cobre. Por ejemplo: SRMLT con SAIB (a través de a DM o EM según corresponda), SRMLT con SDCBL o SDCSBL (con participación de la EM)”

En el mismo sentido, el apartado 6.2 – Módem y ONT del usuario final para SAIB de la OREDA – DM establece:

“El CS podrá adquirir los módems con la DM (a través de la EM) en las condiciones descritas más adelante [...]

En este caso el CS deberá presentar a la DM la certificación del fabricante de la compatibilidad de la ONT con el correspondiente equipo de acceso de la EM. Los equipos de acceso correspondientes al usuario existente en cuestión (DSLAM, TBA u OLT) serán identificados por la DM (a través de la EM) a través del SEG/SIPO, señalando marca modelo y versión de software

[...]

Estándares y especificaciones

Además, la DM (a través de la EM) pondrá a disposición de los CS a través del SEG/SIPO toda la información sobre sus equipos de acceso, así como los estándares, especificaciones, fichas técnicas [...] de forma que sean compatibles e interoperables con los DSLAM/OLT de la EM con proveedores de su elección y así efectuar las adquisiciones oportunas

[...]

Módems y ONT suministrados por la DM (a través de la EM).

En caso de suministro por la DM (a través de la EM) de los equipos de usuario final, la DM (a través de la EM) pondrá a disposición de los CS los módems y ONT blancos [...]”

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Una vez identificadas las determinaciones existentes en la Resolución de Separación Funcional y en la OREDA – DM, se identifican las potenciales consecuencias de no implementarse medidas y acciones de manera previa a la entrada en funcionamiento de las OR asociadas a la Separación Funcional en 2020.

Las potenciales consecuencias identificadas por GTV con base en la división de servicios prestados por el AEPT resultado de la Separación Funcional, es claro que habrá una

Ce

migración de los usuarios de los CS que tengan conexiones (servicios) existentes. Siendo la EM un organismo nuevo que reemplazará al AEPT como contraparte de los CS, esta puede llegar a escudarse en que la adopción de los clientes de los CS cuyos servicios solían ser provistos por el AEPT represente para ellos dar de alta a nuevos clientes.

Lo anterior obligaría a los CS a llevar a cabo procedimientos adicionales de forma innecesaria e injustificada, los cuales representarían costos y plazos un deterioro en la prestación del servicio a los usuarios finales, así como una presión innecesaria sobre los CS.

► *Suspensión o afectación de servicios por cambios de capacidad o modalidad*

Adicionalmente, no hay claridad respecto de los procedimientos necesarios para llevar a cabo cambios a los servicios que impliquen ajustes de capacidad, modalidad (por ejemplo, SAIB o reventa) o tecnología, especialmente cuando haya un cambio en el proveedor (DM/EM) que prestará el servicio.

Esto puede implicar procesos administrativos adicionales que de no ser llevados a cabo pueden poner en peligro la efectiva prestación del servicio a los usuarios finales, como ha pasado previamente con el AEPT.

► *Cobros o trámites adicionales desde la DM para los clientes con servicios existentes*

Por otra parte, respecto de la migración de clientes hacia la DM, cabe aclarar que este debe ser un proceso transparente para todos y cada uno de los usuarios finales de los CS.

Dicha migración no debe propiciar la imposición de situaciones adversas para los CS y sus clientes, como lo son, por ejemplo, pero sin estar limitado a: cobros extraordinarios, trámites y gestiones adicionales e injustificados para continuar con los servicios y todos aquellos asuntos que puedan darse desde el AEPT en virtud de la coyuntura propiciada por la Separación Funcional.

► *Controversias sobre prestación del servicio para el ámbito regional de los servicios asociados a la OREDA*

Por último, no se explica por qué se excluye el ámbito regional en la OREDA – DM siendo que el servicio de acceso indirecto al bucle para la DM está acotado al segmento regional y nacional. En este escenario, la mezcla de responsabilidades entre la EM y la DM puede constituir la base de futuras controversias que limitarán aún más el correcto funcionamiento de la OREDA – DM.

Provisión de los servicios y ejecución de pruebas

guardan relación con los siguientes aspectos:

- ausencia de claridad respecto de la interrelación durante la provisión de servicios;
- potencial redistribución de servicios asignados a la EM y a la DM;
- condiciones base para la provisión del servicio por parte de la DM

Ce

- asignación incongruente con la Resolución de Separación Funcional

► *Ausencia de claridad respecto de la interrelación durante la provisión de servicios*

El hecho de que exista una “*coordinación entre EM y DM*” para la prestación de los servicios regulados, evidencia la existencia de una zona difusa donde el AEPT y sus empresas pueden escudarse mutuamente para limitar u obstaculizar la forma en que se proveen los servicios a los CS. La falta de una visibilidad plena sobre las condiciones sobre las cuales la DM deberá interactuar con la EM puede llegar a desencadenar varios problemas.

Ejemplo de lo anterior, puede ser la aparición de cobros adicionales y demoras a conveniencia del AEPT, catalogar como un proyecto especial servicios que no deberían serlo, bloquear el acceso a los servicios por traspasar la responsabilidad a la EM y otras situaciones similares. Cualquiera de estos posibles eventos traería consecuencias negativas para los CS, en detrimento del correcto funcionamiento de la OREDA – DM.

► *Potencial redistribución de los servicios asignados a la EM y a la DM*

La potencial reasignación de los servicios que prestan la EM y a la DM, abre la posibilidad de tener múltiples instancias (asociadas a los momentos donde haya cambios en la distribución de servicios) para la prestación de un único servicio.

Esto podría suceder en diversos casos. Por ejemplo, si se decidiera que nuevamente la DM prestará el SAIB regional (tal como estaba definido en la Resolución de la Separación Funcional) una vez ya la EM sea la que lo esté operando. Esto implicaría que los usuarios a los cuales se les esté prestando un servicio quedarán en un limbo entre la EM y la DM.

Lo anterior genera preocupación debido a que no se tiene visibilidad ni en la OREDA – DM ni en la Resolución de la Separación Funcional de cómo se debería manejar este tipo de situaciones, las implicaciones e impacto que tendrían a nivel operacional y de negocio para los CS y lo más importante, para sus clientes finales.

Lo anterior reviste de importancia que todos los servicios de la OREDA deberían prestarse únicamente por parte de la EM como ventanilla única, sin que haya riesgos de este tipo.

► *Condiciones base para la provisión del servicio por parte de la EM*

El hecho de que las empresas del AEPT no hayan presentado “*la lista de elementos de red e infraestructura que deberán transferirse a las EM a efecto de que puedan prestar los servicios mayoristas regulados que les corresponden*” genera incertidumbre en el mercado. Al no tener condiciones claras y definidas acerca de los bienes que subyacen la prestación de servicios bajo el dominio de la DM, esa situación puede facilitarle al AEPT el introducir costos adicionales a los CS por concepto de arrendamientos o la opción de ejecutar proyectos especiales que no son realmente necesarios o que no se deberían de cobrar por ser conceptos intrínsecos a la tarifa mayorista resultante del modelo de costos

Se considera un aspecto clave que el Instituto tenga clara esta situación, para que el AEPT no tenga forma de limitar el acceso a los servicios a través de la DM por falta de disponibilidad de infraestructura o pretenda que los CS sean quienes subsidien la adquisición de estos.

► *Asignación incongruente con la Resolución de Separación Funcional*

Por otra parte, la exclusión del servicio de SAIB regional está en clara contravía de lo dispuesto por el IFT en la Resolución de Separación Funcional, donde la EM se supone tener a cargo solamente el segmento local. Sin embargo, **en aras de una OREDA funcional y operativa sin todos los posibles inconvenientes aquí presentados, se debería pensar en que la EM preste todos y cada uno de los servicios relacionados con la OREDA como ventanilla única para los CS.**

► *Ausencia de pruebas extremo-a-extremo para verificar la correcta instalación de los servicios*

La interdependencia entre la EM y la DM para la prestación de servicios como el SAIB, aunado a la ausencia de pruebas extremo-a-extremo, permitiría que el AEPT pueda cerrar folios de solicitudes cuando el servicio no ha sido provisto de manera integral. El AEPT podría reportar de forma unilateral servicios como "entregado" en el SEG/SIPO, cuando en la realidad no ha verificado la calidad y funcionalidad del servicio desde una perspectiva end-to-end (incluyendo la parte del servicio que es responsabilidad de la EM), de forma que en múltiples ocasiones el servicio estaría sin habilitar en el domicilio del cliente.

Por esta razón, se debería incorporar la obligación en la OREDA – DM para el que el AEPT deba realizar una prueba completa de punto a punto en su conjunto y proporcione evidencia de esta.

7.3 Atención de fallas a servicios

► *Resolución de Separación Funcional*

Dentro de la Resolución de Separación Funcional no se advierte la existencia de disposiciones relacionadas con la atención de fallas que deberían incluirse en las ORs resultantes de la Separación Funcional.

► *Oferta de Referencia – DM*

En el caso de la OREDA – DM no se han definido procedimientos de atención asociados a las instancias donde este ente preste sus servicios a los CS a través de la EM.

Ce

4

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Las potenciales consecuencias identificadas por GTV en relación con la Atención de fallas a servicios están enfocadas especialmente en los servicios que los CS tienen actualmente contratados y existe una interdependencia entre la EM / DM.

La dependencia de la DM hacia la EM en la prestación de servicios, como el suministro de terminales ONT, puede dar cabida a condiciones bajo las cuales la EM se rehúse atender las fallas y/o solicitudes escudándose en la DM y viceversa. La DM puede llegar a alegar que no es de su responsabilidad proveer mantenimiento a los equipos e infraestructura necesaria para proveer los servicios que tienen algún grado de dependencia de la EM e incluso que se niegue a resolver fallas de los servicios en sí.

7.4 Definición de tarifas

► *Resolución de Separación Funcional*

Al considerar el tema de precios y tarifas, el IFT establece en la Resolución de Separación Funcional:

"[...] en lo relacionado con el inciso F sobre replicabilidad económica, bajo el mismo razonamiento, dicha obligación solo resulta aplicable a las DM y DMn, por ser estas parte de Telmex y Telnor, empresas verticalmente integradas.

A efectos de lo anterior, para el caso de la replicabilidad técnica, Telmex y Telnor podrán, en su caso, proponer la modificación de las ofertas de referencia de los servicios mayoristas que provean las DM, mientras que, en el caso de la replicabilidad económica, podrán modificar las tarifas mayoristas, o bien, las minoristas de los servicios que ofrecen, conforme a las disposiciones aplicables."

► *Oferta de Referencia – DM*

La propuesta de Anexo A incluye los siguientes precios, para el servicio de concentración y distribución – cobros no recurrentes:

Tipo de enlace	Nacional
Ancho de Banda	10,000 Mbps
1,000 Mbps	\$346,262.51
10,000 Mbps	\$1,704,937.22

Figura 7.2: Cobros recurrentes – Propuesta AEPT [Fuente: Anexo A – OREDA – DM, 2019]

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Una vez identificadas las determinaciones existentes en la Resolución de Separación Funcional y en la OREDA – DM, se identifican las potenciales consecuencias de no

Ce

4

implementarse medidas y acciones de manera previa a la entrada en funcionamiento de las OR asociadas a la Separación Funcional en 2020.

La exclusión del segmento regional para el servicio de SAIB puede prestarse para la aplicación de cargos adicionales injustificados por parte del AEPT. Esto perjudica claramente los intereses de los agentes de mercado diferentes del AEPT y pone en peligro la prestación del servicio a usuarios finales.

7.5 Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional

Como medida de prevención, y con miras a que la Separación Funcional tenga un mejor efecto sobre el mercado, se propone al Instituto la incorporación de términos más concretos en la OREDA – DM en relación con la coordinación entre la EM y la DM del AEPT.

Puntualmente, se sugiere la adopción de, al menos, las siguientes modificaciones para regir la OREDA durante el periodo de adopción y su operación en el marco de la Separación Funcional:

- definición detallada de los servicios que estarán a cargo de cada entidad participante del conglomerado del AEPT (DM, EM) y hacerlo de conocimiento para los CS
 - esta definición deberá ser definitiva e incluir no sólo quién está a cargo de cada servicio, sino también los límites de su responsabilidad (dónde empiezan o terminan los de la EM y DM, en caso de prestar servicios de manera conjunta), y sus obligaciones de cara a la prestación del servicio.
- definición de protocolos y condiciones claras para la migración de usuarios actuales hacia las entidades resultado de la Separación Funcional, es decir, la EM y la DM según corresponda. Estos protocolos de migración deben incluir, entre otros:
 - plazos máximos para la migración por parte del AEPT,
 - prohibición de cargar a los CS importes adicionales por la realización de este proceso
 - condiciones y procedimientos claros, específicos y detallados de la forma como se deben realizar migraciones de servicios (por ejemplo, de reventa a SAIB, por cambio de capacidad, y cualquier otro tipo de migración que pudiera requerir un CS).
- definición de procedimientos y términos que rijan la interrelación DM-EM. Estos procedimientos deben definir, entre otros:
 - responsables claros para cada segmento de la provisión de los servicios, cuando estos sean provistos de manera conjunta entre la DM y la EM;
 - mecanismos de resolución de conflictos de manera expedita entre DM, EM, CS y DMn;
 - SLAs para la instalación, modificación, atención de fallas y mantenimiento;
 - tarifas máximas que el AEPT puede cobrar a los CS por concepto de esos servicios provistos de manera conjunta por la DM y la EM.
 - esquemas de penalización que neutralicen el incentivo para el AEPT de incurrir en prácticas que vayan en contravía de los principios de transparencia, equivalencia de insumos y demás que persiguen las medidas impuestas por el IFT.

Ce

- Necesidad de pruebas extremo a extremo:
 - GTV solicita al Instituto que se incorpore la obligación para el que el AEPT deba realizar una prueba completa y proporcione evidencia de esta, de punto a punto en su conjunto, es decir, en el caso de SAIB, desde el par de cobre entregado al cliente hasta la VLAN donde se entrega el tráfico al CS (punto de demarcación). Dicha prueba debe de ser por cada servicio habilitado al momento de la habilitación, y la posibilidad de replicarlo en caso de falla.

Ce

f

8 Aplicación y seguimientos de SLAs para la operación de la oferta

La Resolución de Separación Funcional del IFT ha establecido la división de los servicios de la OREDA para que sean provistos por la EM y la DM.

Esta separación de operaciones ha requerido que se actualice el esquema de SLAs que debe garantizar estándares de calidad y tiempos de respuesta eficientes. No obstante, No hay claridad sobre cómo se aplicarán los SLAs aplicables para la OREDA – DM considerando su interdependencia con la EM. Esta falta de detalle puede tener repercusiones relevantes sobre la prestación de los servicios, así como el negocio de los CS y la competitividad de la industria.

Con base en las disposiciones de la resolución del IFT y la OREDA – DM del AEPT, es de suma importancia distinguir las consecuencias más relevantes que podrían suceder si no se toman las medidas necesarias antes de que entren en vigor bajo el nuevo marco regulatorio que representa la Separación Funcional.

Disposiciones de la Resolución de Separación Funcional y de la OREDA – DM

► *Resolución Separación Funcional*

Desde una perspectiva general, el Instituto establece que la Separación Funcional debe estimular los servicios mayoristas y con esto, garantizar la debida separación de servicios como se evidencia en la siguiente cita textual de la resolución:

"[...] A la par de la asignación de servicios, se debe velar porque la entidad que ofrezca cada servicio mayorista cuente con los recursos materiales y humanos para proveer el servicio en las mejores condiciones de precio y calidad entendiéndose por ello que la entidad debe tener el mayor grado de control posible sobre la utilización y desarrollo de cada uno de los recursos que le sean asignados. [...]"

De la misma forma, el IFT establece pautas para que el AEPT ejecute la Separación Funcional correctamente.

"[...] Sin embargo, se reconoce que puede haber situaciones en las que la delimitación de los recursos que pueden asignarse a una entidad o a otra, no resulta del todo clara. En dicho escenario, el regulador debe adoptar criterios que combinen, por un lado, el logro de los objetivos de la separación funcional y, por el otro, la factibilidad técnica y operativa de realizar una asignación particular de recursos. [...]"

Como se evidencia en estos apartados de la Resolución de Separación Funcional, el Instituto tiene en cuenta que puede haber complicaciones en el proceso de repartir los servicios de la

mejor forma. Sin embargo, el regulador hace explícito que se deben cumplir los objetivos de la Separación Funcional.

En línea con los aspectos mencionados anteriormente, el Instituto es insistente en evidenciar la obligación de que no se perjudique la prestación del servicio, que se traduce en un mejor servicio al cliente final, como se muestra a continuación.

"[...] El tercer inciso de las medidas de separación funcional obliga al AEP a:"

c) Proveer los servicios mayoristas regulados a los Concesionarios Solicitantes y Autorizados Solicitantes, en términos no discriminatorios respecto de las empresas vinculadas al Agente Económico Preponderante.

Por condiciones no discriminatorias se entenderá que debe ofrecer los mismos términos y condiciones, niveles de precios y calidad de servicio, plazos, sistemas, procesos y grado de fiabilidad. [...]"

A pesar de que el propósito del IFT es claro, en sus intenciones de maximizar la calidad del servicio que perciben los usuarios finales, también se observa que no hay disposiciones claras que delimiten o definan SLAs alineados con este propósito para la DM y la EM del AEPT.

► *Oferta de Referencia – DM*

Por su parte, la OREDA – DM no muestra una continuidad total con la resolución dado que carece de aclaraciones que impliquen el cumplimiento de SLAs globales que aseguren una provisión completa y eficiente a partir de la armonía entre la DM y la EM. Sin embargo, la OR sí presenta el siguiente inciso:

"[...] Las políticas comerciales que se prestarán a los CS en este servicio estarán sujetas a los SLA, perfiles y anchos de banda en términos no discriminatorios. [...]"

Además del apartado de esta oferta, la DM no es explícita en ningún otro nivel de servicio y mucho menos en la integridad de dichos SLAs para operaciones conjuntas con la EM.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Mientras que en las disposiciones del IFT no obliguen al AEPT a definir SLAs globales (los deben ser transversales a las dos ofertas y en ninguna circunstancia pueden implicar tiempos o parámetros de calidad que empeoran las condiciones actuales de operación) que aseguren una coordinación armoniosa y transparente entre las entidades producto de la Separación Funcional, los CS encontrarán un panorama donde los servicios se prestan de acuerdo con los intereses particulares del AEPT, sin un foco específico en el bienestar del usuario final o de la industria.

Ce

P

De hecho, hasta tanto no se establezcan los términos mínimos de servicio asociados a la prestación conjunta de servicios por parte de la DM y la EM del AEPT, este tendrá la posibilidad de aprovechar la brecha regulatoria en pro de su beneficio, dificultando así la competitividad de los CS.

Uno de los efectos negativos de la brecha producida por la ausencia de SLAs globales sin importar si los servicios los presta la EM o la DM, es la posible aplicación de cargos a costa de los CS debido a la falta de coordinación de la EM y la DM. Al no haber una estructura válida de plazos y parámetros de calidad en las operaciones conjuntas, los servicios pueden no proveerse de la forma adecuada y con esto generar demoras e impactos no previstos. Dichos retrasos, a menudo están enlazados con penalidades por el incumplimiento, que en este caso serían consecuencia de la problemática subyacente alrededor de la cual se fundamenta este capítulo, es decir la ausencia de definiciones de SLAs globales entre la EM y la DM y los CS.

Cabe resaltar que también entraría dentro de este rubro la obligación que tiene el AEPT en mantener continuidad de servicios actuales y con ello sus niveles de servicio estipulados. Lo anterior implica que no haya interrupción de dichos servicios, tal como se especificó en la Sección 6.2.

Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional

Con el fin de prevenir o dificultar la ocurrencia de las situaciones descritas previamente, se hacen las siguientes sugerencias:

- Exigir al AEPT la definición y documentación de SLAs globales y claros, que establezcan responsables, metas, temporalidad y penalidades para cada proceso a lo largo de la cadena de provisión de los servicios desde el AEPT (bien sea desde la DM o la EM) hacia los CS. Esto implica que, si un servicio lo presta la EM, usando servicios de la DM, sea la EM enteramente responsable por los SLAs, sin escudarse en la DM y viceversa.
- Implementar mecanismos sancionatorios para la EM y/o la DM, de modo que los CS puedan resarcir sus pérdidas por dificultades asociadas al alta de clientes, resolución de fallas o cualquier proceso asociado con los servicios prestados por el AEPT.

Adicionalmente se puede implementar la auditoría de un tercero (como en la figura de un interventor) que audite la relación entre los CS y los puntos de contacto del AEPT (EM y DM), así como el debido y cabal cumplimiento de los SLAs establecidos. Esto tanto para los servicios que presta la EM de forma individual, como para los servicios en los que necesite usar la DM para poder prestarlos.

Ce

φ

9 Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO

Históricamente se ha definido al SEG como el medio que habilita la operación de las Ofertas de Referencia (incluida la OREDA). Este sistema se supone ser el único (o al menos principal) canal de comunicación entre el AEPT y los CS. Como ha manifestado previamente GTV, el funcionamiento de dicho sistema no ha cumplido con sus expectativas. A la fecha cuenta con numerosos defectos que le impiden cumplir a cabalidad con su objetivo de herramienta facilitadora.

Como consecuencia de la Separación Funcional del AEPT, el GTV entiende que se creará un sistema que permita la interacción de los CS con la DM del AEPT. Dicho sistema será denominado Sistema Integrador Para Operadores ("SIPO") y será creado por parte del AEPT.

Al respecto de los sistemas de gestión para la operación de la OREDA, GTV ha identificado ciertos riesgos potenciales, según lo dispuesto en la Resolución de Separación Funcional y las OREDA resultantes de la Separación Funcional.

Dentro de estas preocupaciones se consideran dos dimensiones principales:

- operación del sistema de gestión
- gestión efectiva de solicitudes

9.1 Operación del sistema de gestión

Generalmente, tanto para la DM como para la EM, la Resolución de Separación Funcional introduce el sistema SIPO bajo los siguientes términos:

"[...] las EM contarán con un SEG y un SIPO para comunicación con los operadores solicitantes de servicios mayoristas, mientras que Telmex/Telnor contará con su propio SEG y SIPO. [...]"

"[...] Las Proponentes señalan que tanto la DM como la EM, requerirán el desarrollo de su propio SIPO [...]"

"[...] Manifiestan además que los SIPO serán totalmente Independientes y que constituyen una evolución del SEG. No obstante, precisan que, como detallan en el apartado de sistemas, se mantendrá el SEG actual a efecto de que los concesionarios pequeños tengan acceso a la oferta de servicios de las EM, atendiendo con esto, a juicio de las Proponentes, el principio de no discriminación y la equivalencia de insumos."

Sin embargo, la Resolución de Separación Funcional establece diferentes especificaciones, plazos y demás características para los sistemas de gestión de las EM, pero no existe

Ce

l

evidencia de que se hace un procedimiento igual de específico para el SEG y el SIPO de las DM. Textualmente en la resolución, únicamente se especifica lo siguiente:

“Cualquier modificación o adición de sistemas para la prestación de servicios mayoristas regulados de las Divisiones Mayoristas, incluyendo la evolución del SEG al SIPO, deberá avalarse en el Comité del SEG correspondiente. Con excepción del desarrollo de la interfaz de comunicación entre las Divisiones Mayoristas y Empresas Mayoristas, a efecto de las operaciones intercompañías.”

Por lo tanto, se asume que tanto el SEG como el SIPO de las DM deberán tener un conjunto de especificaciones, plazos de desarrollo y demás congruentes a lo descrito para las EM. Para garantizar la operatividad de la OREDA – DM es necesario que el Instituto establezca explícitamente todas estas especificaciones.

En los términos de la Resolución de Separación Funcional, en la OREDA – DM no hay claridad respecto de cuánto tiempo tomará la transición del SEG actualmente vigente para la DM, entendiendo que este sistema evolucionará al mencionado SEG/SIPO en el futuro, a través de las fases definidas por el Instituto en la sección denominada *Sistemas internos y SEG y SIPO* del apartado 3.7 – *Sistemas operativos y de gestión*.

Además, según la misma OREDA – DM, contará con credenciales de acceso diferentes de las necesarias para el SEG, de acuerdo con lo establecido en la sección 3.6 – *Procedimiento de acceso al Sistema Electrónico de Gestión/SIPO a través de La Red Privada Virtual VPN* de la OREDA donde se menciona que:

“Para que los CS accedan al SEG/SIPO a través de la VPN se deben considerar los siguientes puntos:

- 1. El CS debe tener firmada la OREDA, así como los convenios y anexos correspondientes.*
- 2. El CS solicita al correo electrónico xxx@xxx.com la conectividad SEG/SIPO vía VPN (una para el SEG y otra para el SIPO) [...]”*

De esta forma, no se evidencian dentro de las disposiciones de la Resolución Separación Funcional ni dentro de la OREDA – DM mecanismos que aseguren que, en efecto, la plataforma del SEG a la que accederá la DM del AEPT sea idéntica y contenga la misma información a la de los CS al momento de contratar servicios de la EM. a pesar de que se le ha notificado extraoficialmente a GTV que serán herramientas independientes.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

La falta de especificidad y documentación de los sistemas de gestión de los servicios, tanto en la Resolución de Separación Funcional como en la OREDA - DM tiene repercusiones sobre diferentes dimensiones de los servicios prestados por el AEPT. El impacto de esta situación se agrupa en las siguientes categorías:

Ce

4

- imposibilidad de definir la naturaleza futura del SIPO respecto del SEG;
- incorrecta operación del SEG/SIPO en sus etapas tempranas por parte de los CS;
- imposibilidad de contratación de servicios entre plataformas;
- suspensión de servicios actualmente prestados por problemas de interoperabilidad entre sistemas;
- irrespeto al principio equivalencia de insumos;
- incapacidad de que el SEG/SIPO funcione como único medio de comunicación y que no contemple canales de comunicación bidireccionales para el manejo de excepciones

Asimismo, es importante resaltar que, si bien ya ha comenzado un proceso de capacitación por parte del AEPT y que varios asuntos pueden estar aclarándose por medio de este proceso de formación, esta información no se encuentra actualmente incluida en la Oferta lo cual hace que no pueda ser considerada como oficial al momento de preparar esta respuesta. Debido a la incertidumbre que genera este hecho, se establecen algunos riesgos potenciales por parte de GTV que se expondrán a continuación.

► *Imposibilidad de definir la naturaleza futura del SIPO respecto del SEG*

El primer componente de incertidumbre asociado a los sistemas de gestión que habilitan la OREDA – DM está en la naturaleza del SEG/SIPO. De la Resolución Separación Funcional se extrae que la propuesta inicial del AEPT era incorporar el SEG/SIPO como un módulo del SEG. Sin embargo, las disposiciones del IFT actualmente caracterizan al SEG/SIPO como un sistema adicional o que sucedería al SEG. Esto representa dificultad para determinar qué impacto tendrá sobre las operaciones del CS, así como el nivel de información requerido para su operación por parte de los CS.

► *Incorrecta operación del SEG/SIPO en sus etapas tempranas por parte de los CS*

El desconocimiento del funcionamiento del SEG/SIPO, y su relación con el SEG, implicará destinar recursos humanos de los CS, así como tiempo adicional para la futura operación del sistema. Es muy probable que se pretenda por parte del AEPT que cada CS aprenda a operar por sus propios medios el sistema, así como que desarrolle las herramientas (por ejemplo, APIs) para interconectarse al SEG/SIPO, lo cual, puede llegar a generar problemas de interconexión y errores de operación. El proceso de operación y puesta a punto para operar y usar productivamente el SEG/SIPO será mucho menos eficiente si este no es debidamente presentado por el AEPT, a través de un programa de transferencia de conocimiento e integración con las plataformas de los CS y que sea supervisado por el IFT. Se espera que el proceso de entrenamiento que ha comenzado el AEPT, sea lo suficientemente integral con el fin de evitar lo mencionado previamente.

Por otro lado, el hecho de contar con un nuevo sistema, el cual a corto plazo puede ser mejor para la operación efectiva de la OREDA – DM que sus versiones anteriores, no elimina el hecho de que durante los inicios de la operación se puedan presentar errores operacionales. Dichos errores seguramente implicarán afectaciones económicas y operativas a los CS o al menos una reducción drástica en la eficiencia de los procesos de contratación. Por lo anterior,

Ce

f

es necesario que el AEPT mantenga operativo a su máxima capacidad un SEG mejorado, teniendo presentes las recomendaciones y sugerencias de mejora presentadas en la reciente respuesta a la consulta pública de la OREDA; dado que tanto el SEG como el SIPO estarán operando de manera simultánea durante las mencionadas etapas tempranas.

Si se tiene presente todo lo anterior, los CS podrán dar un debido uso del sistema minimizando las posibles adversidades asociadas al cambio y teniendo un fundamento válido ante el regulador en caso de incumplimientos de parte del AEPT.

Adicionalmente, en múltiples procedimientos definidos en la OREDA-DM y OREDA-EM, sigue habiendo forzosamente interacciones fuera del SEG/SIPO como por ejemplo, tener que llamar al 01/800. Lo anterior conlleva procesos manuales 1 a 1 más allá de la interacción máquina a máquina.

► *Imposibilidad de contratar servicios oportunamente por errores entre plataformas*

Adicionalmente a lo mencionado previamente, existe la posibilidad que durante el proceso de migración del SEG al SEG/SIPO haya pérdida de información que impida la contratación de servicios o caída de los servicios prestados actualmente, así como doble facturación u otros asuntos relacionados con la información asociada a los pagos.

Por otro lado, respecto del mantenimiento del sistema en sí, de parte del AEPT, no hay disposiciones claras y específicas que rijan la periodicidad con la que se debe actualizar la información consignada en este. Por esta razón existe el riesgo que la información de uno de los sistemas esté actualizada y la del otro no, con el riesgo potencial de inhibir la contratación de servicios o incrementar substancialmente su costo para los CS.

► *Suspensión de servicios actualmente prestados por problemas de interoperabilidad entre sistemas*

La incertidumbre acerca de cuál será el sistema utilizado para la gestión de servicios de la OREDA tiene también implicaciones sobre los servicios que actualmente tienen contratados los CS. Los usuarios involucrados en esos servicios deberán migrarse hacia la DM y/o la EM, pero no hay claridad sobre cuál de las dos versiones de SEG/SIPO deberá realizarse este traslado. Lo anterior puede conllevar a la suspensión de servicios y/o la realización de procedimientos adicionales previo a la efectiva prestación de los servicios a través de la EM y la DM, lo cual es inaceptable y no debería permitirse por parte del Instituto.

Adicionalmente a lo previamente mencionado, el GTV encuentra preocupante la falta de claridad sobre lo que sucederá con los servicios actualmente prestados, sobre todo aquellos que puedan ser afectados por temas de interdependencias entre la EM y la DM. No es claro sobre qué sistema serían gestionados estos servicios.

Por lo anterior, es necesario que el AEPT señale qué sistema es el indicado de forma clara, anticipada e informando de manera detallada el plan de atención de contingencias que evite

Ce

l

que bajo cualquier circunstancia la transición entre sistemas no afecte la operatividad de los servicios actualmente prestados.

Irrespeto al principio de equivalencia de insumos De esa forma, la ausencia de mecanismos que aseguren que la plataforma del SEG o SEG/SIPO a la que accederá la DM del AEPT para contratar los servicios de la EM sea idéntica a la que tengan que acceder los CS, posibilita la aparición de vacíos donde el AEPT puede tomar ventaja sobre otros actores del mercado y simplemente se irrespete la equivalencia de insumos dando privilegios a la DM u otras filiales del AEPT sobre los demás CS.

9.2 Gestión efectiva de solicitudes

En las disposiciones generales incluidas en la Resolución de Separación Funcional se observa un foco hacia las condiciones de funcionamiento del sistema como tal, mas no de la forma como estos sistemas deben proveer el espacio apropiado para la gestión efectiva de las solicitudes relacionadas con los servicios. Especialmente, se ha observado que en aquellas instancias donde se cita a la EM como proveedor intermedio de servicios no hay claridad sobre a quién deben solicitárselos. Por ejemplo, esta situación aparece en la relación DM-EM referente a la entrega de módems o el acceso a información esencial, como se establece en el siguiente apartado de la OREDA – DM:

"6.2. Módem y ONT del usuario final para SAIB

La instalación y configuración de los equipos de usuario final (Módems y ONT), así como las actuaciones en el domicilio del cliente necesarias para la activación del servicio serán realizadas por el CS. Para ello el CS podrá adquirir los módems con cualquier proveedor El CS podrá adquirir los módems con la DM (a través de la EM) en las condiciones descritas más adelante.

Además, la DM (a través de la EM) pondrá a disposición de los CS a través del SEG/SIPO toda la información sobre sus equipos de acceso, así como los estándares, especificaciones, fichas técnicas y referencias que deben cumplir los equipos [...]

Información técnica sobre las infraestructuras del SAIB.

Las descripciones detalladas de todos los elementos que intervienen y son necesarios para la contratación del SAIB, los relacionados con los Dominios Administrativos de la red, los nodos de concentración de acceso indirecto (NCAI), los puertos de conexión de acceso indirecto (pCAI), los equipos de acceso (DSLAM/OLT) que reportan o pertenecen a cada NCAI y los mapas de cobertura de los usuarios conectados a dichos equipos están disponibles de conformidad con la sección 3 de la OREDA "Información relacionada con los servicios" para su consulta en el SEG/SIPO. La DM (a través de la EM cuando corresponda) será responsable de actualizar esta información a medida que se realicen cambios en la estructura, o en la arquitectura nacional de la Red de Agregación Ethernet y de los recursos asociados, dominios administrativos y planes de las VLAN."

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

El desconocimiento actual sobre cómo va a funcionar el SEG de la DM (mientras permanezca operativo) y el SEG/SIPO de la DM va más allá de la expedición de manuales, dado que requiere un proceso de adopción y adaptación por parte de los CS. Este desconocimiento actual del funcionamiento del SEG/SIPO va a interponer un obstáculo adicional a los temas ya comentados como respuesta a la consulta pública publicada el pasado once de julio acerca de la Oferta de Referencia de Desagregación del bucle Local 2020 presentada por el AEPT. Entre los potenciales problemas emergentes por la falta de comunicación sobre el funcionamiento del SEG/SIPO se encuentran:

► *Imposibilidad de gestionar solicitudes de servicios*

La falta de conocimiento sobre la transición de una plataforma a otra podría dar inicio a un período de transición en el cual se desconoce cuál es la plataforma que se debe utilizar para gestionar efectivamente todas las solicitudes de servicio por parte de los CS. Consecuentemente, esta improvisada puesta en marcha de un nuevo sistema puede acarrear los mismos problemas con los que inició la plataforma SEG para medir adecuadamente el cumplimiento, como la imposibilidad de rastrear fehacientemente todos los hitos de contratación y uso de los servicios.

► *Contratación de servicios incorrectos por errores inducidos a falta de claridad en la operación del sistema*

El hecho de contar con un nuevo sistema, aunado a la ausencia de información sobre la correcta operación del mismo, podría generar errores en la solicitud o gestión de los servicios por parte de los CS.

► *Sobrecostos asociados a la solicitud de servicios irrelevantes para los CS o doble contratación de servicios (contratando algún servicio en el SEG y también en el SEG/SIPO)*

Los CS podrían enfrentarse a casos en los que se deba generar dos veces una solicitud de servicio debido al desconocimiento sobre la plataforma mediante la cual se debe hacer la solicitud. En este sentido, podría generarse una doble facturación del mismo servicio que impondría cobros innecesarios sobre los CS debido a la falta de conocimiento respecto al funcionamiento de los sistemas de gestión.

► *Lectura incorrecta de la información contenida en la base de datos del sistema de gestión de la EM, que lleve a disputas infundadas entre la EM del AEPT y los CS*

Como se mencionó anteriormente, la falta de disposiciones que enmarquen la transición al nuevo sistema de gestión genera el riesgo de que exista una brecha de información entre SEG y el SEG/SIPO de la EM, entre el sistema de gestión de la EM y de la DM, o en ambas dimensiones, dando como resultado confusiones por la información presentada en la plataforma que podrían llevar a disputas entre los CS y el AEPT.

9.3 Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional

Como mecanismo de prevención de consecuencias no deseadas por la implementación del SEG/SIPO en la DM, se han identificado las siguientes acciones correctivas:

Se sugiere la introducción de un periodo de prueba con plazos y etapas definidos, donde se pacten reuniones y/o comités técnicos con los CS bajo la supervisión y presencia del IFT para introducir las funcionalidades del nuevo sistema de gestión. Este periodo podría considerar las fases ya introducidas en la Resolución de Separación Funcional²⁰ (fase administrativa, fase lógica y fase física), pero debería incluir fechas límite, con el adecuado esquema sancionatorio al AEPT en caso de no entregar adecuadamente la información en tiempo y forma a los CS.

Tal como se ha hecho con la OREDA en ocasiones pasadas, debería también incluirse en la OREDA – DM una descripción clara de cómo contratar servicios de esta entidad, a través del SEG/SIPO.

Es necesario que se transfiera la administración del SEG/SIPO a un tercero o que se implemente la figura de un tercero que vigile y garantice que el SEG/SIPO es fiable y cumple con sus propósitos. Esta entidad externa debe ser la encargada de 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. En caso de que no se logre establecer un administrador externo del SEG/SIPO, el Instituto debería imponer un auditor externo que constantemente esté dando seguimiento a la operación en la plataforma y de aviso al IFT de cualquier anomalía.

²⁰ Sección 3.7 – Sistemas operativos y de gestión – “Sistemas internos y SEG y SIPO”, Pág 360/389 de la Resolución Separación Funcional

10 Resumen de necesidades preexistentes de la OREDA

El propósito del presente capítulo pretende resaltar que las objeciones que el GTV presentó en la consulta pública anterior relacionada con la OREDA aún no se han resuelto, y que es altamente importante que el Instituto las tenga presentes, para que las OR resultantes de la Separación Funcional solucionen de plano dichas situaciones.

Como se mencionó en el capítulo de antecedentes, es lamentable que la actual propuesta de la OREDA – DM siga incluyendo los problemas subyacentes de la OREDA previamente puesta en consulta pública en julio del presente año. En otras palabras, la OREDA – DM bajo consulta pública es una versión muy similar respecto de los términos y condiciones contractuales que ya fueron debidamente rebatidos en una ocasión anterior por el GTV.

Las necesidades más críticas de la OREDA se sintetizan en los siguientes ejes:

- reestructuración del SAIB con el fin de obtener una operatividad efectiva
- implementación de un SEG funcional y auditable que se adapte a los requerimientos cambiantes de los CS
- implementación de SLAs competitivos y definidos claramente en la OREDA

10.1 Reestructuración del SAIB con el fin de obtener una operatividad efectiva

GTV ha logrado acceder al SAIB recientemente, pero siguen existiendo diversas problemáticas relacionadas con la provisión del servicio. Teniendo en cuenta lo anterior, es relevante analizar los problemas que fueron presentados en la respuesta pasada para una revisión especial en lo referente a la operatividad del SAIB, considerando que actualmente es posible acceder al servicio, pero siguen existiendo múltiples obstáculos para su correcta provisión.

- Ausencia de facilidades de red (Reventa vs SAIB) e inexistencia de procedimientos para resolverlas
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 5.2.1
- Inexistencia de procesos para resolver solicitudes de servicios objetados
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 5.2.2
- ONTs no quedan habilitadas con credenciales del CS y problemas en el servicio de mensajería del AEPT
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 5.2.3

- Ausencia de pruebas extremo-a-extremo para verificar la correcta instalación de servicios mediante SAIB
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 5.2.4

10.2 Implementación de un SEG funcional y auditable que se adapte a los requerimientos cambiantes de los CS

Las principales problemáticas que fundamentan esta necesidad de GTV son:

- Ausencia de comunicación bidireccional
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 6.2.1
- Falta de seguimiento - Auditabilidad y trazabilidad
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 6.2.2
- Inexistencia de SLAs de resolución de problemas en el SEG
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 6.2.3
- Ausencia de un comité técnico independiente para la resolución eficiente de conflictos
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 6.2.4

10.3 Implementación de SLAs competitivos y definidos claramente en la OREDA

Las principales causas que fundamentan esta necesidad son:

- Falta de procedimientos detallados para la gestión de incidencias
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 7.2.1
- Eficacia de los parámetros de calidad de nivel de servicio establecidos
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 7.2.2
- Ausencia de informes trimestrales transparentes y auditables
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 7.2.3
- Ausencia de igualdad de condiciones en la imposición de penalizaciones
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 7.2.4

10.4 Otras problemáticas importantes

Adicional a las problemáticas anteriores, existen otras problemáticas adicionales que deberían atenderse por parte del IFT junto con el AEPT para obtener una OREDA completamente funcional:

- Actualmente no es posible configurar ONTs por parte de los CS
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 8.1
- El proceso de modificación no es funcional debido a la ausencia de SLAs
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 8.1
- Ordenes de servicio abiertas
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 8.2
- Reagendar por medio del SEG
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 8.2
- Objeciones de servicios
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la OREDA propuesta 2020, concretamente la sección 8.3

Además de las problemáticas anteriores, GTV incluyó una lista de solicitudes adicionales al IFT que son relevantes para garantizar la operatividad de la OREDA.

- En lo referente al servicio de reventa, se requiere eliminar la presencia de un técnico del CS en la activación del servicio, lo cual es innecesario para la prestación del servicio.
- Se necesita dar de alta a los domicilios y continuar con la contratación, de la misma manera que el AEPT.
- Se requieren mecanismos de concentración de tráfico en los distintos niveles.
- El AEPT debe poner a disposición de los CS evidencia o configuración de la entrega de los equipos de acceso. En la actualidad no hay certeza de que hayan sido entregados los equipos.
- En la actualidad no hay interfaces para el crecimiento de hardware entre puertos de 1GB a 10GB.
- Es necesario un procedimiento para la migración de servicios entre pCAIs.
- Es necesario que el AEPT tome responsabilidad de la adecuada gestión de sus operaciones.
- Se deben introducir penalizaciones para asegurar el cumplimiento de tiempos asociados a la suspensión y reactivación de servicios.

- La disponibilidad de recursos en el SEG debe reflejar el estado actual de la infraestructura, o en su defecto, debe ser reparada y puesta a disposición de los CS a la brevedad posible.
- Se debe hacer seguimiento a las fallas asociadas a prácticas inapropiadas, asociadas a la gestión de módems/ONTs.
- Se debe guardar consistencia en los resultados de las pruebas, para asegurar que el servicio suministrado al usuario final sea de calidad.

cc

4

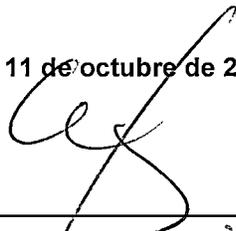
Por lo antes expuesto, a esa H. Autoridad, atentamente solicito:

ÚNICO.- Tenerme por presentado con la personalidad que ostento, emitiendo comentarios dentro del procedimiento de consulta pública referido en el presente escrito.

Por **OPERBES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN, S.A. DE C.V.,
CABLEMÁS TELECOMUNICACIONES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN
RED, 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 relacionada
con la Propuesta de la Oferta de
Referencia para la Desagregación
Efectiva de la Red Local 2020" para la
División Mayorista.**

Ciudad de México, 11 de octubre de 2019



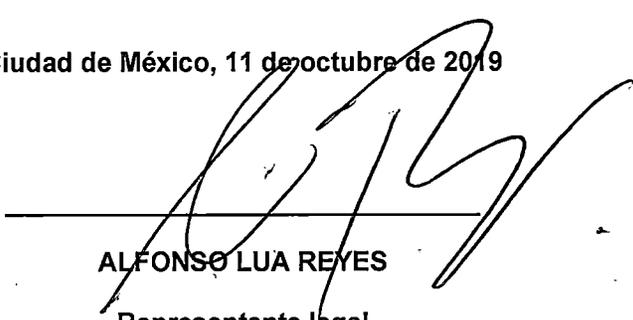
GONZALO MARTÍNEZ POUS

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 relacionada con la Propuesta de la Oferta de Referencia para la Desagregación Efectiva de la Red Local 2020" para la División Mayorista.

Ciudad de México, 11 de octubre de 2019



ALFONSO LUA REYES
Representante legal

Índice de contenidos

1	Glosario.....	4
2	Resumen ejecutivo	6
2.1	Eje de riesgo 1 – Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la Separación Funcional.....	7
2.2	Eje de riesgo 2 – Operación de la ORE ante la interdependencia entre la DM y la EM	8
2.3	Eje de riesgo 3 – Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la oferta	9
2.4	Eje de riesgo 4 – Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO	9
2.5	Resumen de necesidades preexistentes de la ORE	10
2.6	Conclusiones	11
3	Introducción y estructura del documento	12
3.1	Estructura del documento.....	12
4	Antecedentes	14
5	EM como única entidad proveedora de servicios	22
6	Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la separación funcional	25
6.1	Transición entre la ORE 2020 y las ORE – EM	26
6.2	Migración de los servicios existentes	28
6.3	Empalme con las nuevas Medidas de Preponderancia.....	28
6.4	Participación y visibilidad durante la definición del plan final de implementación .	29
6.5	Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación	30
7	Operación de las OR ante la interdependencia entre la DM y la EM	32
7.1	Inclusión del servicio mayorista de enlaces dedicados de acceso en casos en donde el CS posea su propia infraestructura de transporte en la ORE – EM.....	33
7.2	Ambigüedad respecto a las duplicaciones de la red y la necesidad injustificada de requerir proyectos especiales.....	34
7.3	Falta de definición de penalizaciones u otro tipo de mecanismos que cohiban los cobros duplicados	37
8	Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la Oferta	39
8.1	Empeoramiento de los SLAs de entrega del servicio para enlaces locales.....	40
8.2	Incertidumbre por SLAs de entrega no definidos para tecnologías no relacionadas con Ethernet.....	42

8.3	Incertidumbre del cumplimiento global de los SLAs debido a la coordinación interna entre EM y DM	43
9	Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO	45
9.1	Operación del sistema de gestión	45
9.2	Gestión efectiva de solicitudes	49
9.3	Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional	50
10	Resumen de prioridades preexistentes de la ORE.....	52
10.1	Imposibilidad de replicar los precios y los SLAs ofrecidos por el AEPT en licitaciones gubernamentales	52
10.2	Las cotizaciones de los proyectos especiales no presentan la información de forma transparente y justa	53
10.3	Procedimientos poco efectivos para el manejo de las incidencias e imposición de las penalizaciones.....	53
10.4	Falta de planes de trabajo y tiempos de entrega en la prestación de servicios.....	54
10.5	Ineficacia de los parámetros de calidad para motivar que el AEPT brinde mejores tiempos de entrega que los máximos consignados	54



1 Glosario

A continuación, se presenta el glosario que se utilizará como referencia a lo largo del presente documento. En este se definen las siglas, acrónimos y expresiones correspondientes.

Acronimo	Definición
AEPT	Agente Económico Preponderante en Telecomunicaciones. Grupo de Interés Económico del que forman parte América Móvil, S.A.B. de C.V., Teléfonos de México, S.A.B. De C.V., Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V., Grupo Carso, S.A.B. de C.V., y Grupo Financiero Inbursa, S.A.B. de CV.
API	Una API es una interfaz de programación de aplicaciones (del inglés API: Application Programming Interface)
CS	Concesionario Solicitante
DM	División mayorista de Telmex o Telnor como resultado del proceso de Separación Funcional
DMn	División minorista de Telmex/Telnor
EM	Empresa mayorista subsidiaria de Telmex o Telnor como resultado del proceso de Separación Funcional
GTV	Grupo Televisa S.A.B.
IFT o Instituto	Instituto Federal de Telecomunicaciones
Medidas de Preponderancia	Medidas de preponderancia impuestas por el IFT al agente declarado como preponderante en el sector de telecomunicaciones mediante el acuerdo número P/IFT/EXT/060314/76
OR	Oferta de Referencia
ORE	Oferta de Referencia para la prestación del Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados
ORE 2020	ORE que esté en vigencia desde el 1 de enero del 2020 hasta la entrada en vigor de la ORE para la EM y DM
ORE propuesta 2020	Propuesta realizada por el AEPT para la ORE, y puesta en consulta respecto a las "Propuestas de Ofertas del Arrendamiento de Enlaces Dedicados presentada por el Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones"
ORE vigente	Oferta de Referencia para la prestación del Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados vigente (2019)
ORE – EM	Oferta de Referencia para la prestación del Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados que entraría en operación posterior a la ORE 2020 para la EM
ORE – DM	Oferta de Referencia para la prestación del Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados que entraría en operación posterior a la ORE 2020 para la DM
Resolución de Separación Funcional	Acuerdo P/IFT/270218/130, mediante el cual el pleno del IFT resuelve sobre el plan final de implementación de la separación funcional y otros planteamientos presentados por América Móvil
SEG	Sistema Electrónico de Gestión
SEG/SIPO	Sistema Electrónico de Gestión incorporando el Sistema Integrado para Operadores
Separación Funcional	Proceso regulatorio mediante el cual "El Agente Económico Preponderante deberá separar funcionalmente la provisión de servicios mayoristas objeto de las medidas,

Acrónimo	Definición
	<p>a través de la creación de una persona moral y de una división mayorista, de conformidad con lo siguiente:</p> <p>La persona moral que constituya prestará exclusivamente los servicios mayoristas relacionados al menos con los elementos de la red local o de acceso, así como los enlaces dedicados locales y la infraestructura pasiva, asociados a dicha red, entre otros servicios mayoristas. Asimismo, la división mayorista dentro de la(s) empresa(s) existente(s) prestará los demás servicios mayoristas sujetos a las medidas que no sean prestados por la persona moral de reciente constitución</p>
SLAs	Service Level Agreements (Acuerdos de Nivel de Servicio)
SLAs globales	Corresponde a SLAs independientes de una OR, los cuales no se interconectan, correlacionan o subordinan a los SLAs provenientes de las interrelaciones entre EM y DM

Figura 1.1: Glosario de acrónimos [Fuente: GTV, 2019]

Ce

2 Resumen ejecutivo

El Grupo Televisa ("GTV") ha preparado este documento en respuesta a la consulta pública relacionada con la Propuesta de la Oferta de Referencia de Enlaces Dedicados 2020 ("ORE") presentada por el Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones ("AEPT") y publicada a través de la página web del Instituto Federal de Telecomunicaciones ("IFT" o el "Instituto") el 13 de septiembre de 2019¹. Tras analizar las disposiciones de la Resolución de Separación Funcional², así como las Ofertas de Referencia para la Empresa Mayorista ("EM") del AEPT, GTV ha decidido enfocar su respuesta sobre las potenciales problemáticas emergentes de la provisión de los servicios para la ORE a través de la EM.

La Separación Funcional ha sido un instrumento utilizado por múltiples reguladores con el fin de mejorar la competencia en el mercado de telecomunicaciones y eliminar las prácticas discriminatorias por parte del agente con poder económico de mercado. Un denominador común de estas implementaciones son que las Empresas Mayoristas se quedan con los principales servicios mayoristas para evitar incentivos perversos en la prestación de los servicios.

El pionero en este sentido fue el Reino Unido con la creación de Openreach como proveedor de servicios mayoristas de acceso. Nueva Zelanda, Suecia, Italia y Australia han seguido los pasos del Reino Unido, aunque adaptándose a las condiciones institucionales y de mercado de cada país. En la Sección 5 se abordarán los detalles de los procesos de Separación Funcional del Reino Unido, Nueva Zelanda e Italia.

Por lo anterior, tomando como referencia experiencias internacionales, GTV quiere señalar que no está de acuerdo con el esquema actual de Separación Funcional planteado por el IFT debido a que supone un gran riesgo para la operatividad de la provisión de los servicios a los CS y para la competencia en el sector.

El riesgo de la implementación en los términos actuales radica en que si bien la implementación actual de la Separación Funcional plantea una estructura similar a la contemplada en otros países (EM, DM, DMn), esta estructura no es completamente adecuada debido a que plantea una división de servicios mayoristas entre EM-DM y establece unas ventanillas de acceso que difieren en gran medida de la experiencia internacional.

Por ello, resulta crucial que se garantice a los CS la posibilidad de acceder a los servicios mediante una única ventanilla de acceso: la EM. Esta estructura evitaría retrasos en la prestación de los servicios y no daría cabida a nuevos puntos donde le sea posible al

¹ IFT - http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/ficha-de-consulta-publica?project_cp=14903

² IFT - <http://www.ift.org.mx/conocenos/pleno/sesiones/vii-ordinaria-del-pleno-27-de-febrero-de-2018>

AEPT discriminar en la provisión de los servicios. No obstante, en el presente documento GTV se dispone a responder a las ORs resultado de la Separación Funcional, no sin antes señalar al IFT que, de establecer a la EM como único proveedor de servicios, se evitaría la mayoría de los problemas señalados a lo largo del presente documento.

Pese a que la respuesta está centrada en cuestiones más apremiantes de la separación de servicios entre la EM y la División Mayorista ("DM") y su impacto en la ORE, específicamente en la ORE – EM, esta respuesta también incluirá apartados relacionados con la respuesta de GTV a la consulta pública relacionada con la propuesta de ORE propuesta 2020, presentada por el AEPT y publicada a través de la página web del Instituto el 12 de agosto de 2019³.

Así como en la anterior consulta pública sobre la ORE propuesta 2020, en la presente respuesta también se tomará como punto de partida la ORE vigente. En parte porque los términos introducidos en la ORE – EM no resuelven los asuntos que GTV ya levantó al Instituto, sino que incluso empeoran las condiciones actuales.

Las principales preocupaciones que hacen parte de este documento estarán desglosadas en cuatro ejes principales, siendo estos:

- la transición del esquema actual de provisión de servicios de la ORE, hacia el esquema de provisión a través de la EM y la DM
- el impacto de la interrelación entre la EM y la DM sobre la provisión de servicios asociados a la ORE
- el impacto de la interrelación entre la EM y la DM sobre la aplicación y cumplimiento de SLAs asociados a la provisión de servicios asociados a la ORE
- el manejo del SEG/SIPO y la coordinación entre dicho sistema de gestión para la EM y la DM

Al respecto, se han identificado potenciales consecuencias de lo dispuesto por el IFT en la Resolución de Separación Funcional y lo definido por el AEPT en la ORE para la EM.

2.1 Eje de riesgo 1 – Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la Separación Funcional

Del proceso de transición del esquema actual donde al AEPT presta a los CS todos los servicios consignados en la ORE al nuevo esquema donde la EM prestará sólo algunos servicios, se identifican algunos riesgos serios. Por ejemplo, la ausencia de procedimientos definidos que enmarquen la transición entre la ORE 2020 y la ORE – EM, así como la transición entre las Medidas de Preponderancia aplicables en este momento y las que se espera que se publiquen a comienzos del 2020. De hecho, el hecho de no haber incluido a los diferentes agentes del mercado en las definiciones de la Resolución

³ IFT - http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/ficha-de-consulta-publica?project_cp=13798

de Separación Funcional hace que la incertidumbre y desconocimientos asociados a dicha transición generen nerviosismo en la industria.

Se propone una serie de medidas que podrían ayudar a mitigar el impacto potencial de los riesgos identificados. Dentro de estas medidas propuestas para el proceso de transición se encuentran, por ejemplo, el extender la entrada en vigor de la ORE – EM hasta el año 2021, tras haber definido unas nuevas Medidas de Preponderancia que aseguren un adecuado funcionamiento de las ORs derivadas de la Separación Funcional.

La descripción detallada de estos riesgos junto con su propuesta de mitigación se encuentra en la Sección 6 del presente documento.

2.2 Eje de riesgo 2 – Operación de la ORE ante la interdependencia entre la DM y la EM

La mayoría de las interdependencias identificadas por el Instituto fueron debidamente conciliadas tras la Resolución de Separación Funcional. Sin embargo, ciertos elementos introducidos por el AEPT dentro de la ORE – EM pueden llegar a generar incertidumbre sobre el funcionamiento de la oferta cuando se requiera coordinación con la DM. En otras palabras, pese a que el Instituto rectificó varias situaciones en la Resolución de Separación Funcional, se considera que estas rectificaciones no se incluyeron con exhaustividad para hacer que los términos y condiciones fueran armónicos con la operatividad actual.

En línea con lo anterior, se puede decir que, debido a la omisión de procedimientos interdependientes, podrían llegar a generarse problemas de operatividad en futuro. Como se profundizará más adelante, los dos elementos que producen ambigüedad son:

- el servicio mayorista de enlaces dedicados de acceso
- las duplicaciones de la red de la EM y la DM.

Al respecto, se propone una serie de medidas que podrían ayudar a mitigar el impacto potencial de los riesgos identificados. Dentro de estas medidas propuestas para el proceso de transición se encuentran:

- incluir y establecer las bases regulatorias del servicio mayorista de enlaces dedicados de acceso
- suprimir del texto de la ORE – EM todo lo relacionado con elementos que normalicen y faciliten que el AEPT unilateralmente pueda exigir proyectos especiales cuando existan duplicaciones en las redes de la EM y la DM
- introducir penalizaciones en la ORE – EM en caso de incumplir con los SLAs por falta de coordinación entre la EM y la DM que afecte negativamente la prestación de servicio a los CS

La descripción detallada de estos riesgos, junto con su propuesta de mitigación, se encuentra en la Sección 7 del presente documento.

2.3 Eje de riesgo 3 – Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la oferta

Debido a que no existe certeza sobre la forma de interacción entre la EM y la DM para la provisión de ciertos servicios, no es posible asegurar que los plazos y condiciones de cada OR no se verán afectados entre sí.

Asimismo, en la ORE – EM tampoco existe completa certeza para afirmar que se van a mantener los términos de calidad y las condiciones de la ORE vigente. Tampoco se conoce aún que las posibles mejoras logradas en la ORE propuesta 2020 se vayan a considerar dentro de las ORE – EM.

Se propone una serie de medidas que podrían ayudar a mitigar el impacto potencial de los riesgos identificados. Dentro de estas medidas propuestas para ella aplicación de SLAs se encuentran:

- mantener los SLAs para las tecnologías SDH estipulados por la ORE vigente
- introducir penalizaciones en la ORE – EM en caso de incumplir con los SLAs por falta de coordinación entre la EM y la DM que afecte negativamente la prestación de servicio a los CS
- establecer dentro de la ORE – EM que los SLAs esta oferta fungen como SLAs globales y no se interconectan, correlacionan o subordinan a los SLAs provenientes de las interrelaciones entre EM y DM

La descripción detallada de estos riesgos, junto con su propuesta de mitigación, se encuentran en la Sección 8 del presente documento.

2.4 Eje de riesgo 4 – Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO

A raíz de la revisión de los términos introducidos por el IFT en la Resolución de Separación Funcional y por el AEPT en la ORE – EM se han identificado dos ejes problemáticos relacionados con la operación del SEG/SIPO:

- la operación del sistema de gestión
- la gestión efectiva de solicitudes.

Operación del sistema de gestión

Para la operación de los sistemas de gestión se han identificado potenciales dificultades asociadas a los siguientes aspectos:

- la falta de disposiciones en la OR que enmarquen la operación del SEG/SIPO
- la migración de información existente del SEG del AEPT hacia los sistemas de gestión de la DM y la EM, lo cual puede implicar pérdidas de información que imposibiliten la contratación y correcta prestación de los servicios

- los servicios que se prestan actualmente a usuarios finales se vean suspendidos por migración incorrecta hacia las entidades producto de la Separación Funcional
- la ausencia de disposiciones que aseguren que el SEG de la DM (en su carácter de cliente de la EM) sea idéntico y cuente con los mismos recursos y funcionalidades que los sistemas de gestión puestos a disposición del resto de los CS.

Gestión efectiva de solicitudes

Por otra parte, se han identificado algunas problemáticas potenciales asociadas a la forma como los sistemas de gestión permitirán (o no) la contratación de servicios de la ORE. Dentro de estas problemáticas potenciales están:

- la imposibilidad de contratar servicios a través de los sistemas de gestión
- contratación errónea de servicios por desconocimiento de la operación del sistema de gestión
- sobrecostos para los CS asociados a la contratación errónea de servicios
- sobrecostos para los CS asociados a la imposición de procesos no regulados o documentados pero necesarios para la prestación de servicios
- lectura incorrecta de la información contenida en los sistemas de gestión, lo cual puede originar controversias infundadas, así como para la elaboración de reportes a cargo de los CS

Al respecto, GTV propone una serie de medidas que podrían ayudar a mitigar el impacto potencial de los riesgos identificados. Dentro de estas medidas propuestas para el proceso de transición se encuentran

- la introducción de un periodo de pruebas con plazos y etapas definidos, donde se pacten reuniones y/o comités técnicos con los CS para introducir las funcionalidades del (los) nuevo(s) sistema(s) de gestión
- inclusión dentro de la ORE – EM, de una descripción clara de cómo contratar servicios de esta entidad, a través del SEG/SIPO.

La descripción detallada de estos riesgos, junto con su propuesta de mitigación, se encuentra en la Sección 9 del presente documento.

2.5 Resumen de necesidades preexistentes de la ORE

Si bien estas cuatro prioridades son los principales riesgos a los que se enfrenta GTV y en los que se enfoca la presente respuesta, siguen existiendo múltiples problemas mencionados en la pasada respuesta a la consulta sobre la ORE propuesta 2020, que siguen sin ser solucionados por el IFT y que podrían persistir tras la implementación de la Separación Funcional. Por esta razón, GTV ha decidido incluir brevemente en el Sección 10 todas las problemáticas a las que se hizo referencia en la respuesta a la ORE 2020, resaltando al IFT el impacto que estos problemas colaterales tendrían sobre la operatividad de la ORE – EM.



2.6 Conclusiones

La introducción de la Separación Funcional es un paso adicional en la materialización de los objetivos del IFT, ya que busca asegurar una mejor operación de la ORE. Este proceso debe realizarse con el mayor de los cuidados, ya que de implementarse de manera incorrecta o de incluir vacíos regulatorios, puede llevar a la aparición de problemas adicionales a los ya existentes y levantados durante los últimos años de uso de los servicios de la ORE vigente. Una evaluación holística de potenciales problemas resultantes de la Separación Funcional, que de paso involucre la aplicación de medidas preventivas previas a su implementación, podría evitar que la Separación Funcional se convierta en todo menos para lo que fue planteada.

Todas las sugerencias y modificaciones que se presentarán en este documento son perfectamente factibles e implementables, y se basan en hechos y causas objetivas, como se demostrará a lo largo del documento. El ánimo en esta respuesta es buscar resultados tangibles que, en opinión del GTV, el IFT debería potenciar y fomentar en su calidad de autoridad regulatoria.

Para finalizar, es muy importante resaltar que el único objetivo del GTV es acceder a una ORE funcional y equitativa que permita a los CS ofrecer servicios de forma masiva sobre la infraestructura del AEPT, maximizar su presencia en el mercado y brindar opciones diferenciadas de calidad a los usuarios finales. Es decir, una ORE que permita competir con el AEPT en franca lid, en un ambiente de sana competencia y libre concurrencia.



3 Introducción y estructura del documento

El Grupo Televisa ("GTV") ha preparado este documento en respuesta al proceso de consulta pública con respecto a las "Propuestas de Ofertas de Referencia de Enlaces Dedicados presentadas por las Empresas y Divisiones Mayoristas del AEP en el sector de las telecomunicaciones" y publicada a través de la página web del Instituto Federal de Telecomunicaciones el 13 de septiembre de 2019⁴.

3.1 Estructura del documento

Para facilitar la lectura de este informe por parte del IFT, hemos clasificado y agrupado los temas detallados en las siguientes secciones:

Sección del documento	Temática
Sección 1	Glosario
Sección 2	Resumen ejecutivo
Sección 3	Introducción y estructura del documento
Sección 4	Antecedentes
Sección 5	EM como única entidad proveedora de servicios
Sección 6	Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la separación
Sección 7	Operación de las OR ante la interdependencia entre la DM y la EM
Sección 8	Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la Oferta
Sección 9	Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO
Sección 10	Resumen de prioridades preexistentes de la ORE

Figura 3.1: Estructura del documento

El análisis de cada sección entre el número 6 y el número 9 se ha estructurado de la siguiente manera:

- disposiciones de la Resolución de Separación Funcional y de la ORE – EM
- potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales
- sugerencias para la implementación efectiva de la Separación

Adicionalmente se incluye, donde aplique, evidencia internacional como soporte a la argumentación provista.

A no ser que se especifique de otra manera, todas las referencias a páginas, secciones, y párrafos se refieren a los documentos incluidos en las "Propuestas de Ofertas de

⁴ IFT - <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/propuestas-de-ofertas-de-referencia-de-enlaces-dedicados-comparticion-de-infraestructura-pasiva-y>

Referencia de Enlaces Dedicados presentadas por las Empresas y Divisiones Mayoristas del AEP en el sector de las telecomunicaciones” específicamente para la ORE – EM.

Todos los comentarios incluidos en este documento son también directamente aplicables a la Oferta de Referencia y sus correspondientes anexos para la Desagregación del bucle local de Telnor⁵.

⁵ <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/14903/documentos/03.desagregacion.zip>



4 Antecedentes

Mediante la Resolución de Separación Funcional, el Instituto resolvió sobre el plan final de implementación de la Separación Funcional de Teléfonos de México, S.A.B. de C.V, y Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V.

La Resolución de Separación Funcional se desarrolló en términos de las Medidas Sexagésima Quinta y Segunda Transitoria del Anexo 2 y Cuadragésima Séptima y Segunda Transitoria del Anexo 3 de las Medidas de Preponderancia, establecidas mediante Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119⁶.

De acuerdo con lo estipulado en las Medidas de Preponderancia y en la Resolución de Separación Funcional, el AEPT debe separar funcionalmente la provisión de los servicios mayoristas regulados, a través de la creación de una Empresa Mayorista y de una División Mayorista, tanto para Telmex como para Telnor.

La Separación Funcional se decidió implementar, entre otras razones, como una medida del IFT para evitar los problemas de competencia asociados a la integración vertical de los servicios mayoristas del AEPT, que le permitían a este tener la capacidad de obstaculizar el acceso a los servicios mayoristas a sus competidores. La separación de Telmex y Telnor en dos entidades mayoristas (EM y DM) y una minorista (DMn), constituye una medida encaminada a aumentar los incentivos de cumplir con el principio de no discriminación, y proveer los servicios de manera transparente.

No obstante, GTV ha manifestado al IFT en reiteradas ocasiones su preocupación por todos los posibles riesgos relacionados con la implementación de la Separación Funcional por parte del AEPT. Si bien los objetivos de la Separación Funcional pretenden atender la necesidad de los mercados para lograr un incentivo en la competencia, GTV no ha logrado identificar en la ORE – EM resultado de la separación cómo se garantizará el cumplimiento de las obligaciones del AEPT en lo referente a condiciones no discriminatorias, calidad de los servicios, interacción entre la EM y la DM, etc.

Una de las principales preocupaciones que GTV ha identificado en la presente OR bajo consulta pública, radica en la falta de especificidad sobre elementos mencionados y aclarados en la Resolución de Separación Funcional, pero que no se reflejan y acatan en la ORE – EM.

⁶ IFT – Medidas de Preponderancia: <http://www.ift.org.mx/conocenos/pleno/sesiones/iv-extraordinaria-del-pleno-27-de-febrero-de-2017>

Ce

Lo anterior se traduce como múltiples inconsistencias en las definiciones sobre nuevos servicios de acceso o condicionantes de proyectos especiales que pueden facilitar que el AEPT utilice los vacíos regulatorios para retroceder los avances que se pretenden lograr con la Separación Funcional.

Adicional a los riesgos derivados de la Separación Funcional, los CS se enfrentan a otro gran problema resultante de las ORE – EM propuesta por el AEPT.

Como se ha reiterado al Instituto en respuestas anteriores, desde la implementación de las ORs en el mercado de telecomunicaciones, las propuestas de ORE del AEPT han resultado históricamente en un constante detrimento de las condiciones necesarias para que los CS puedan acceder debidamente a los servicios incluidos en la OR.

El GTV ha identificado que, todos los años, las versiones finales de la ORE no tienen en cuenta gran parte de las sugerencias de los CS y, en cambio, incluyen condiciones y modificaciones que dificultan el acceso, la entrega y operación de los servicios que hacen parte de la ORE.

De la misma forma como ha ocurrido históricamente, los términos de la ORE – EM resultado de la Separación Funcional no sólo no tienen en cuenta las sugerencias de los CS presentadas en respuestas a consultas públicas anteriores, sino que han empeorado aún más las condiciones de la OR. Con la ORE – EM bajo consulta, se ha llegado al punto en que las condiciones para el acceso a los servicios son incluso peores que las establecidas en la ORE propuesta 2020 publicada el pasado 09 de agosto de 2019 por el AEPT.

El AEPT ha implementado múltiples cambios a lo largo de la ORE – EM que empeoran o restringen considerablemente las condiciones de acceso en comparación a la ORE vigente, dificultando sistemáticamente el acceso, la entrega y la operación de los servicios. A modo de ejemplo, en la Figura 4-1 se presentan algunos de los cambios en detrimento de la Oferta que se incluyen en la propuesta de la ORE – EM.



Tema	Apartado de la ORE 2019	Apartado propuesta ORE 2020	Apartado propuesta ORE - EMI 2020
<p><u>Eliminación de capacidades de enlaces dedicados</u></p>	<p>2.1 Servicios mayoristas de Arrendamiento de Enlaces Dedicados</p> <p>"Servicio de provisión de enlaces dedicados que Telmex ofrece a los concesionarios: Enlaces Locales (ambas puntas en una misma localidad), Enlaces entre Localidades (con puntas en diferentes localidades) y Enlaces de Larga Distancia Internacional (una de las puntas se ubica dentro del área de cobertura concesionada a Telmex), todos los anteriores con capacidades de nX64 Kbps (donde n= 1, 2, 3, 4, 6, 8, 10, 12 y 16); E1 (2Mbps), E2 (8 Mbps), E3 (34 Mbps), E4 (139 Mbps), STM1 (155 Mbps), STM4 (622 Mbps), STM16 (2.5 Gbps), STM64 (10 Gbps), STM256 (40 Gbps) y Ethernet (1 Mbps a 100 Gbps) de conformidad con lo establecido en la tabla numeral 2.3."</p>	<p>2.1 Servicios mayoristas de Arrendamiento de Enlaces Dedicados</p> <p>"Servicio de provisión de enlaces dedicados que Telmex ofrece a los concesionarios: Enlaces Locales (ambas puntas en una misma localidad) - Enlaces entre Localidades (con puntas en diferentes localidades) y Enlaces de Larga Distancia Internacional (una de las puntas se ubica dentro del área de cobertura concesionada a Telmex), todos los anteriores con las siguientes capacidades de nX64 Kbps (donde n= 1, 2, 3, 4, 6, 8, 10, 12 y 16); E1 (2Mbps), E2 (8 Mbps), E3 (34 Mbps), E4 (139 Mbps), STM1 (155 Mbps), STM4 (622 Mbps), STM16 (2.5 Gbps), STM64 (10 Gbps), STM256 (40 Gbps) y Ethernet (1 Mbps a 100 Gbps) de conformidad con lo establecido en la tabla numeral 2.3: <u>Ethernet 1 Mbps, Ethernet 2 Mbps, Ethernet 4 Mbps, Ethernet 6 Mbps, Ethernet 8 Mbps, Ethernet 10 Mbps, Ethernet 20 Mbps, Ethernet 30 Mbps, Ethernet 40 Mbps, Ethernet 50 Mbps, Ethernet 60 Mbps, Ethernet 80 Mbps, Ethernet 100 Mbps, Ethernet 150 Mbps, Ethernet 200 Mbps, Ethernet 250 Mbps, Ethernet 500 Mbps, Ethernet 1 Gbps, Hub Ethernet 1 Gbps 10 Mbps, Hub Ethernet 40 Mbps y Hub Ethernet 101 Gbps, de</u></p>	<p>2.1 Servicios mayoristas de Arrendamiento de Enlaces Dedicados</p> <p>"Servicio de provisión de enlaces dedicados <u>y de Interconexión</u> que <u>La Empresa Mayorista Telmex</u> ofrece a los concesionarios: Enlaces Locales (ambas puntas en una misma localidad), Enlaces entre Localidades (con puntas en diferentes localidades) y Enlaces de Larga Distancia Internacional (una de las puntas se ubica dentro del área de cobertura concesionada a Telmex), todos los anteriores con las siguientes capacidades: Ethernet 1 Mbps, Ethernet 2 Mbps, Ethernet 4 Mbps, Ethernet 6 Mbps, Ethernet 8 Mbps, Ethernet 10 Mbps, Ethernet 20 Mbps, Ethernet 30 Mbps, Ethernet 40 Mbps, Ethernet 50 Mbps, Ethernet 60 Mbps, Ethernet 80 Mbps, Ethernet 100 Mbps, Ethernet 150 Mbps, Ethernet 200 Mbps, Ethernet 250 Mbps, Ethernet 500 Mbps, Ethernet 1 Gbps, Hub Ethernet 1 Gbps 40 Mbps, Hub Ethernet 40 Mbps y Hub Ethernet 101 Gbps, de conformidad con lo establecido en la tabla del numeral 2.3."</p>

conformidad con lo establecido en la tabla del numeral 2.3.”

2. Servicio Comercial de Telecomunicaciones

2.4.1 Plazos de entrega

Capacidad	Plazos Máximos	
	Locales	Entre Localidades/ Larga Distancia Internacional
64Kbps a 1,024 Kbps	13 días hábiles	18 días hábiles
2.048 Mbps	13 días hábiles	18 días hábiles
8.448 Mbps	13 días hábiles	18 días hábiles
34.368 Mbps	21 días hábiles	35 días hábiles
139.26 Mbps	21 días hábiles	35 días hábiles
155.52 Mbps	21 días hábiles	35 días hábiles
622.08 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
2,488 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
9,953.28 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
39.813.12	60 días	60 días

2.4.1 Plazos de entrega

Capacidad	Plazos Máximos	
	Locales	Entre Localidades/ Larga Distancia Internacional
64Kbps a 1,024 Kbps	13 días hábiles	18 días hábiles
2.048 Mbps	13 días hábiles	18 días hábiles
8.448 Mbps	13 días hábiles	18 días hábiles
34.368 Mbps	21 días hábiles	35 días hábiles
139.26 Mbps	21 días hábiles	35 días hábiles
155.52 Mbps	21 días hábiles	35 días hábiles
622.08 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
2,488 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
9,953.28 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
39.813.12	60 días	60 días

2.4.1 Plazos de entrega

Capacidad	Plazos Máximos	
	Locales	Entre Localidades/ Larga Distancia Internacional
64Kbps a 1,024 Kbps	13 días hábiles	18 días hábiles
2.048 Mbps	13 días hábiles	18 días hábiles
8.448 Mbps	13 días hábiles	18 días hábiles
34.368 Mbps	21 días hábiles	35 días hábiles
139.26 Mbps	21 días hábiles	35 días hábiles
155.52 Mbps	21 días hábiles	35 días hábiles
622.08 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
2,488 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
9,953.28 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
39.813.12	60 días	60 días

Tema	Apartado de la ORE 2019			Apartado propuesta ORE 2020			Apartado propuesta ORE - EM 2020		
	Mbps	hábiles	hábiles	Mbps	hábiles	hábiles	Mbps	hábiles	hábiles
	Ethernet 1 Mbps	25 días hábiles	35 días hábiles	Ethernet 1 Mbps	25 <u>60</u> días hábiles	35 <u>60</u> días hábiles	Ethernet 1 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
	Ethernet 2 Mbps	25 días hábiles	35 días hábiles	Ethernet 2 Mbps	25 <u>60</u> días hábiles	35 <u>60</u> días hábiles	Ethernet 2 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
	Ethernet 4 Mbps	25 días hábiles	35 días hábiles	Ethernet 4 Mbps	25 <u>60</u> días hábiles	35 <u>60</u> días hábiles	Ethernet 4 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
	Ethernet 6 Mbps	25 días hábiles	35 días hábiles	Ethernet 6 Mbps	25 <u>60</u> días hábiles	35 <u>60</u> días hábiles	Ethernet 6 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
	Ethernet 8 Mbps a 100 Gbps	60 días hábiles	60 días hábiles	Ethernet 8 Mbps a 100 Gbps	60 días hábiles	60 días hábiles	Ethernet 8 Mbps a 100 Gbps	60 días hábiles	60 días hábiles
				<u>Ethernet 8 Mbps</u>	<u>60 días hábiles</u>	<u>60 días hábiles</u>	<u>Ethernet 8 Mbps</u>	60 días hábiles	60 días hábiles
				<u>Ethernet 10 Mbps</u>	<u>60 días hábiles</u>	<u>60 días hábiles</u>	<u>Ethernet 10 Mbps</u>	60 días hábiles	60 días hábiles
				<u>Ethernet 20 Mbps</u>	<u>60 días hábiles</u>	<u>60 días hábiles</u>	<u>Ethernet 20 Mbps</u>	60 días hábiles	60 días hábiles
				<u>Ethernet 30 Mbps</u>	<u>60 días hábiles</u>	<u>60 días hábiles</u>	<u>Ethernet 30 Mbps</u>	60 días hábiles	60 días hábiles
				<u>Ethernet 40 Mbps</u>	<u>60 días hábiles</u>	<u>60 días hábiles</u>	<u>Ethernet 40 Mbps</u>	60 días hábiles	60 días hábiles
				<u>Ethernet 50 Mbps</u>	<u>60 días hábiles</u>	<u>60 días hábiles</u>	<u>Ethernet 50 Mbps</u>	60 días hábiles	60 días hábiles
				<u>Ethernet 60 Mbps</u>	<u>60 días hábiles</u>	<u>60 días hábiles</u>	<u>Ethernet 60 Mbps</u>	60 días hábiles	60 días hábiles
				<u>Ethernet 80 Mbps</u>	<u>60 días hábiles</u>	<u>60 días hábiles</u>	<u>Ethernet 80 Mbps</u>	60 días hábiles	60 días hábiles

Tema	Apartado de la ORE 2019	Apartado propuesta ORE 2020	Apartado propuesta ORE – EM 2020
------	-------------------------	-----------------------------	----------------------------------

<u>Ethernet</u> <u>100 Mbps</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>Ethernet</u> <u>100 Mbps</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>
<u>Ethernet</u> <u>150 Mbps</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>Ethernet</u> <u>150 Mbps</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>
<u>Ethernet</u> <u>200 Mbps</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>Ethernet</u> <u>200 Mbps</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>
<u>Ethernet</u> <u>250 Mbps</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>Ethernet</u> <u>250 Mbps</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>
<u>Ethernet</u> <u>500 Mbps</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>Ethernet</u> <u>500 Mbps</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>
<u>Ethernet 1</u> <u>Gbps</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>Ethernet 1</u> <u>Gbps</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>
<u>Hub</u> <u>Ethernet</u> <u>10 Mbps</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>Hub</u> <u>Ethernet</u> <u>10 Mbps</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>
<u>Hub</u> <u>Ethernet</u> <u>40 Mbps</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>Hub</u> <u>Ethernet</u> <u>40 Mbps</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>
<u>Hub</u> <u>Ethernet</u> <u>1 Gbps</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>Hub</u> <u>Ethernet</u> <u>1 Gbps</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>

Empeoramiento de plazos de entrega de cotizaciones

2.5.6.2 Plazo de entrega de cotizaciones de Proyectos Especiales
 "Telmex proporcionará a los Concesionarios o Autorizados Solicitantes, a través del SEG, la justificación técnica, la solución propuesta y la cotización detallada de cada Proyecto

2.5.6.2 Plazo de entrega de cotizaciones de Proyectos Especiales
 "Telmex proporcionará a los Concesionarios o Autorizados Solicitantes, a través del SEG, la justificación técnica, la solución propuesta y la cotización detallada de cada Proyecto

2.5.6.2 Plazo de entrega de cotizaciones de Proyectos Especiales
 "La Empresa Mayorista Telmex proporcionará a los Concesionarios o Autorizados Solicitantes, a través del SEG/SIPO, la justificación técnica, la solución propuesta y la cotización

Tema	Apartado de la ORE 2019	Apartado propuesta ORE 2020	Apartado propuesta ORE – EM 2020
	Especial, a más tardar dentro de los 7 (siete) días hábiles siguientes al plazo de 2 (dos) días hábiles con que Telmex cuenta para validar las solicitudes de servicios conforme al numeral 2.5.1.”	Especial, a más tardar dentro de los 7 (siete) días hábiles siguientes al plazo de 2 (dos) 4 (cuatro) días hábiles con que Telmex cuenta para validar las solicitudes de servicios conforme al numeral 2.5.1.”	detallada de cada Proyecto Especial, a más tardar dentro de los 9 (nueve) 7 (siete) días hábiles siguientes al plazo de 4 (cuatro) días hábiles con que <u>La Empresa Mayorista Telmex</u> cuenta para validar las solicitudes de servicios conforme al numeral 2.5.1.”
<u>Empeoramiento de los parámetros de calidad</u>	<p>2.6 Operación y mantenimiento</p> <p>[...]</p> <p>2.6.5. Telmex garantizará el cumplimiento Anual de los siguientes parámetros de calidad para cada uno de los enlaces dedicados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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). 	<p>2.6 Operación y mantenimiento</p> <p>[...]</p> <p>2.6.5. Telmex garantizará el cumplimiento Anual de los siguientes parámetros de calidad para cada uno de los enlaces dedicados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad del Enlace Dedicado sin redundancia: 99.83% <u>99.5%</u> (noventa y nueve punto ochenta y tres por ciento). • Disponibilidad del Enlace Dedicado con redundancia: 99.905% <u>99.7%</u> (noventa y nueve punto novecientos cinco por ciento). 	<p>2.6 Operación y mantenimiento</p> <p>[...]</p> <p>2.6.5. <u>La Empresa Mayorista Telmex</u> garantizará el cumplimiento Anual de los siguientes parámetros de calidad para cada uno de los enlaces dedicados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilidad del Enlace Dedicado sin redundancia: 99.83% <u>99.5%</u> (noventa y nueve punto ochenta y tres por ciento). • Disponibilidad del Enlace Dedicado con redundancia: 99.905% <u>99.7%</u> (noventa y nueve punto novecientos cinco por ciento).

Figura 4-1 Apartados característicos de la ORE vigente susceptibles a modificación por parte del AEPT [Fuente: ORE vigente, ORE propuesta 2020, ORE – EM Separación Funcional 2020, 2019]

Adicional a los ejemplos presentados en la Figura 4-1, existen múltiples cambios que el AEPT intenta incluir en la ORE – EM, en detrimento de la calidad y las condiciones de acceso impuestas a los CS.

Con base en la problemática presentada, durante la pasada consulta pública del presente año realizada por el Instituto sobre la Propuesta ORE 2020, GTV identificó cambios que empeoraban la operatividad de la misma, por lo que decidió realizar todos sus comentarios y sugerencias respecto de la ORE vigente, ignorando los cambios de la Propuesta ORE 2020. Sin embargo, para el caso de la ORE – EM, no es posible optar por responder a las ofertas vigentes porque no existe una ORE – EM vigente antes de la Separación Funcional.

En este sentido, GTV reitera al Instituto la importancia de garantizar que las consecuencias de la Separación Funcional no supongan una desmejora o retroceso de las condiciones de la ORE vigente. Por esta razón y debido a la imposibilidad de estructurar la presente respuesta en torno a una ORE – EM vigente, se solicita que la Oferta derivada de la Separación Funcional del AEPT, por lo menos mantenga los términos de calidad y las condiciones de la ORE vigente.

Asimismo, se solicita que, en caso de existir mejoras en la ORE 2020 producto de la respuesta de los CS a la consulta pública de agosto de 2019, esas mejoras en plazos y parámetros de calidad se mantengan para la ORE – EM.



5 EM como única entidad proveedora de servicios

La Separación Funcional ha sido implementada por múltiples reguladores con el fin de hacer más transparentes los límites entre las divisiones mayorista y minorista de un mismo operador, de manera a reducir o eliminar la discriminación potencialmente ejercida por el operador dominante⁷. La Separación Funcional pretende acelerar la provisión de los servicios de acceso mejorando con ello la entrega, calidad y precios de los servicios.

No obstante, si bien la Separación Funcional que implementará el AEPT en México considera una división similar a la contemplada en otros países (EM, DM, DMn), la división de los servicios EM/DM y las ventanillas de acceso definidas por el IFT difieren en gran medida de la experiencia internacional. Por ello, en el contexto mexicano resulta sumamente preocupante para GTV la asignación de servicios entre las entidades separadas del AEPT definida por el IFT en la Resolución de Separación Funcional.

Conforme a la experiencia internacional (ver más adelante) resulta crucial que, frente al marco de Separación Funcional a ser implementado por el AEPT, se reduzca el acceso a los servicios mayoristas a una única ventanilla de acceso (la EM), tanto para la DM del AEPT como al resto de CS de la industria. En este sentido, el AEPT únicamente debería adquirir los servicios de la EM a través de su DM para comercializarlos. Esta estructura evitaría posibles discriminaciones en la provisión de los servicios por parte del AEPT.

GTV está de acuerdo con el proceso de Separación Funcional en pro de mejorar la competencia en el sector, aunque no está de acuerdo con el esquema actual de esta. Lo anterior debido a que este esquema no refleja la Separación Funcional que el sector de la industria de las telecomunicaciones mexicana necesitaba.

Tal y como lo ha definido el IFT, supone un gran riesgo para la operatividad de la provisión de los servicios a los CS y para la competencia en el sector.

GTV propone la implementación de la EM como único proveedor de servicios mayoristas, en línea con las mejores prácticas internacionales. Esto permitirá evitar posibles actuaciones arbitrarias del AEPT en contra de los intereses de los CS así como evitaría la duplicación innecesaria de ORs para un mismo tipo de servicio.

No obstante, debido a que los diversos actores de la industria no tuvieron la oportunidad de opinar sobre la mejor forma de implementar la Separación Funcional, el presente documento se dispone a responder las ORs resultado de la Separación Funcional.

⁷ <https://www.oecd.org/centrodemexico/49528111.pdf>

Experiencia internacional

El Reino Unido fue la primera región en aplicar la Separación Funcional en 2006 a raíz de la decisión del regulador (Ofcom) de declarar a British Telecom (BT) como el agente con poder significativo de mercado. Esta decisión se tomó como consecuencia del trato discriminatorio de BT hacia los operadores alternativos, incluyendo la divulgación de información preferencial sobre competidores minoristas y modelos de asignación de costos entre sus propias divisiones minoristas⁸.

A raíz de la Separación Funcional, se creó Openreach en 2006 como una subsidiaria de BT para la provisión de los servicios mayoristas de acceso. Estos incluyen arrendamiento de línea telefónica, desagregación del bucle y productos anticipados de red de próxima generación (NGA). Adicionalmente, se establecieron procesos y sistemas claros en contra del trato discriminatorio como la auditoría por parte de organismos independientes y la inclusión de murallas chinas⁹. En comparación con el esquema definido en México, no se consideró la división de servicios en las modalidades local/transporte como lo definió el IFT en el plan final de implementación que le aprobó al AEPT.

Por otro lado, Nueva Zelanda, aunque inspirado en el caso de Reino Unido, es un caso particular en Separación Funcional por las diferentes condiciones institucionales y de infraestructura. Sumado a los tratos de tratos discriminatorios de Telecom NZ (el operador dominante de Nueva Zelanda), el estado de las redes de despliegue era bastante precario y, en consecuencia, el estado neozelandés decidió imponer la Separación Funcional e implementar un plan para el despliegue de FTTH¹⁰. Con ello surgieron tres entidades: una empresa mayorista separada "Chorus", una división mayorista del operador dominante y una división minorista.

La diferencia clave entre Nueva Zelanda y Reino Unido radica en que para Telecom NZ las unidades de servicio de red de acceso se operan de manera independiente por Chorus, mientras que los demás servicios se operan a través de la división mayorista de Telecom NZ. Esta división mayorista opera como parte de la empresa minorista del operador dominante, contratando servicios de Chorus de la misma forma que cualquier otro solicitante para luego comercializarlos con su división minorista.

Por otra parte, en Italia, el regulador de telecomunicaciones AGCOM ordenó la separación funcional de TI en 2007 debido a la persistencia de un bajo nivel de competencia en el mercado¹¹. El esquema de separación adaptado por el operador dominante implicó la creación de una empresa mayorista llamada "Open Access" para la provisión de los servicios de acceso. En este caso la división mayorista de TI ("TI Wholesale") continúa siendo la única

⁸ <https://www.oxera.com/wp-content/uploads/2018/03/Vertical-functional-separation-in-the-electronic-comms-sector-1.pdf>

⁹ Herramienta para garantizar que la información de los competidores clave no se filtre en las sucursales minoristas de BT.

¹⁰ FTTh: Fibra óptica al hogar por sus siglas en inglés

¹¹ BEREC Guidance on functional separation – Annex I – Functional separation in practice: EU experiences, 2011

ventanilla a través de la cual los operadores solicitantes acceden a todos los servicios mayoristas, incluidos los servicios de red de acceso como la desagregación del bucle local. Es decir, Open Access recibe las solicitudes de servicios de red de acceso de TI Wholesale, y es TI Wholesale la empresa que provee los servicios a los operadores.

A handwritten mark or signature, possibly the letter 'C', located in the center of the page.

6 Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la separación funcional

El 27 de febrero de 2017 el IFT ordenó la Separación Funcional del AEPT como resultado de la Revisión Bienal sobre la efectividad de las Medidas de Preponderancia¹² (en lo sucesivo "revisión bienal") impuestas al AEPT en 2014¹³. En dicha revisión, el IFT determinó que dicha medida era necesaria para que todos los operadores tuvieran acceso efectivo a insumos esenciales en los mismos términos y condiciones, garantizando la no discriminación en la provisión de los servicios.

No obstante, aunque la Separación Funcional pretende ser un mecanismo para fomentar la competencia en el sector, la falta de claridad en la definición de los procedimientos asociados en la transición hacia el nuevo marco de acción del AEPT, presenta una gran preocupación para todos los actores de la industria. Si bien se han logrado ciertos avances en lo referente a la operatividad de la ORE, a pesar de las numerosas trabas que ha impuesto el AEPT a lo largo de los últimos años, el proceso de transición hacia las nuevas OR resultantes de la Separación Funcional genera incertidumbre en lo referente a la operatividad y la continuidad en el acceso a los servicios mayoristas regulados.

La falta de procedimientos claros – con plazos máximos determinados equivalentes a los de la operación minorista del AEPT – y la ausencia de responsables explícitamente asignados para el proceso de transición hacia las nuevas ORs, permitirá amplios márgenes para que el AEPT obstaculice la funcionalidad de la ORE – EM e impida el uso efectivo de los servicios a los CS.

Más específicamente, la firma de la ORE para su respectiva utilización normalmente toma un mes, desde que se inicia el trámite hasta que se firma la OR. La ORE – EM entraría en vigor en marzo de 2020, por lo que los CS deben hacer uso de la ORE 2020 durante enero y febrero para acceder a los servicios mayoristas de compartición de infraestructura del AEPT. El problema radica en que no hay claridad sobre los procedimientos que van a regir el período intermedio entre la entrada en vigor de la ORE – EM y el fin de la ORE 2020, ya que no se han incluido las disposiciones correspondientes en la ORE – EM o en la Resolución de Separación Funcional.

Como consecuencia de lo mencionado, los CS se enfrentan a tres grandes problemas derivados del proceso de transición de la Separación Funcional:

- ausencia de procedimientos definidos que enmarquen la transición entre la ORE 2020 y las ORE – EM

¹² Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76

¹³ Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76

- ausencia de procedimientos definidos para garantizar el empalme con las nuevas Medidas de Preponderancia
- falta de participación y claridad durante la definición del plan final de implementación

Acercándose la fecha para cumplir con los plazos establecidos, se hace inminente una transición que no sólo está relacionada con la Separación Funcional del AEPT sino también con todos los riesgos que esto implica en la provisión de los servicios a los CS.

6.1 Transición entre la ORE 2020 y las ORE – EM

De acuerdo con lo estipulado por el IFT en el plan final de implementación de la Separación Funcional, el AEPT cuenta con un período de transición definido de acuerdo con lo siguiente:

"Periodo de no más de 2 años, contados a partir de la notificación del Plan Final de Implementación para que las Empresas Mayoristas y las Divisiones Mayoristas estén completamente conformadas y proveyendo en su totalidad los servicios mayoristas que les apliquen".¹⁴

Respecto de la responsabilidad del AEPT durante este período de transición (que podría convertirse en 3 años en caso de prórroga¹⁵), el IFT establece lo siguiente:

"(...) Telmex y Telnor, hasta en tanto no se concrete la separación funcional, serán los responsables ante el Instituto del cumplimiento de las obligaciones de las medidas de preponderancia, así como de aquellas que resulten durante el periodo de transición. Tras concretar la implementación de la separación funcional, será obligación particular de las EM, las DM y las DMn continuar con el cumplimiento de las obligaciones que en cada una recaigan".¹⁶

Por otra parte, con el fin de coadyuvar con la implementación de la Separación Funcional, el IFT determinó la creación de un grupo de transición, de acuerdo con lo siguiente:

"(...)

*A efecto de implementar la presente medida, el Instituto participará, en coordinación con el Agente Económico Preponderante, **en un grupo multidisciplinario que coadyuvará con consultas, aclaraciones e implementación de la medida**".¹⁷*

Adicionalmente, la Resolución de Separación Funcional establece los siguientes lineamientos en lo referente a la comunicación entre las EM y las DM del AEPT durante el período de transición:

¹⁴ Página 331 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

¹⁵ Página 140 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

¹⁶ Página 123 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

¹⁷ Página 300 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

"La comunicación entre la Empresas Mayoristas y Telmex/Telnor durante el periodo de transición deberá considerar las siguientes tres fases:

*I. Fase de transferencia: establece la comunicación a efecto de **transferir la operación de los servicios mayoristas que proveerán las Empresas Mayoristas y asegurar la continuidad de los mismos**. Se considera el periodo que transcurre desde la notificación del Plan hasta el momento de conclusión de la transferencia del personal (firma de contratos con las Empresas Mayoristas);*

(...)

*II. Fase de estabilización de la operación: establece la comunicación a efecto de apoyar el **desarrollo del SEG y SIPO y los sistemas internos de las Empresas Mayoristas**. Dicha comunicación deberá concluir al 100%, al finalizar el periodo de desarrollo e implementación de los sistemas internos y del SEG y SIPO, y*

*III. Fase de operación efectiva: establece que **la comunicación no deberá tener una naturaleza diferente a la que sostengan las Empresas Mayoristas con cualquier solicitante de servicios mayoristas** y deberá apegarse a lo dispuesto en el código de ética, código de actuación y Manuales de Procedimientos, considerando además la comunicación necesaria para el reporte de obligaciones ante el instituto".¹⁸*

Conforme a lo establecido en la Resolución de Separación Funcional, el período de transición definido por el Instituto corresponde al período para la implementación del plan final de la Separación Funcional. En ningún momento se define un período de transición adicional, que inicie en el momento en el que se concluye el proceso de implementación y que garantice a los CS la posibilidad de hacer la transición operativa hacia el nuevo marco regulatorio de una manera transparente, fluida y sin adversidades.

Adicionalmente, si bien el Instituto ha intentado definir múltiples mecanismos para garantizar una transición idónea para los CS, la Resolución de Separación Funcional no define de manera clara ningún lineamiento que rijan la transición de la ORE 2020 a la ORE – EM. Cabe resaltar que la ORE – EM bajo consulta tampoco establece ningún apartado en relación con la transición de la ORE 2020 a la ORE – EM.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Los CS se enfrentan al riesgo de que exista un período en el cual el AEPT bloquee la provisión de los servicios mayoristas de arrendamiento de enlaces dedicados bajo el argumento de que el mecanismo de acceso no se encuentra vigente. Es decir, dada la falta de claridad en la transición de las ORs, el AEPT puede argumentar que el CS está haciendo uso de una OR

¹⁸ Página 366 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

que no se encuentra vigente aún (las ORE de Separación Funcional) o que ha cesado de aplicar (ORE 2020) para impedir el acceso a los CS.

6.2 Migración de los servicios existentes

Tanto en la Resolución de Separación Funcional como en la ORE – EM se omite la inclusión de cláusulas o disposiciones que enmarquen el proceso de transición de los servicios actualmente contratados por los CS del marco regulatorio preexistente al marco regulatorio relacionado con la Separación Funcional.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Actualmente no existen procedimientos claros que definan cómo se van a gestionar los servicios contratados por los CS antes de la entrada en vigor de la Separación Funcional. Es decir, durante el proceso de firma de la ORE – EM, el CS no cuenta con un mecanismo que le garantice la continuidad de los servicios existentes, dado que en la ORE – EM no se establece cuál va a ser la entidad responsable con la que se puedan gestionar modificaciones, bajas, fallas y otros asuntos relacionados con los servicios durante el período de transición.

Por último, es de suma importancia reiterar que la Separación Funcional siempre debe garantizar que el usuario final tenga un servicio de alta calidad. Dado lo anterior, en ninguna instancia dentro del proceso de transición a este nuevo marco regulatorio se debe interrumpir o dar de baja a servicios actuales. Si por algún motivo de fuerza mayor se llegara a interrumpir alguna operación dentro de la situación antes mencionada, el servicio debe estar deshabilitado máximo entre 30 y 120 minutos, tal como está actualmente establecido.

6.3 Empalme con las nuevas Medidas de Preponderancia

La Resolución de Separación Funcional define la siguiente disposición en lo referente a la asignación de los servicios entre la EM y la DM del AEPT:

“(…)

*La lista de servicios antes referida **podrá variar a raíz de la modificación de servicios derivada de la revisión de las ofertas de referencia, o bien, de la revisión bienal de medidas de preponderancia**”.*¹⁹

Lo anterior constituye un gran riesgo para los CS en cuanto a que podría generar cambios considerables en el marco regulatorio que aplicará para la Separación Funcional y puede afectar gravemente la dinámica de la provisión de los servicios regulados. Los CS se enfrentan a la incertidumbre de tener que adaptarse a una asignación de servicios incluso menos conveniente que la definida en el plan final de implementación.

¹⁹ Página 337 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

Cabe resaltar que la ORE – EM bajo consulta no establece ningún apartado en relación con la transición hacia las nuevas Medidas de Preponderancia, que entrarán en vigor en 2020 y constituirán el marco normativo sobre el cual operará la ORE – EM durante un periodo de dos años (hasta la próxima revisión de las Medidas).

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Las Medidas de Preponderancia constituyen el marco legal y regulatorio bajo el cual se rigen las Ofertas de Referencia. Precisamente, es en las Medidas en donde se estipulan las condiciones generales de las ORs que garantizan su operatividad, tales como las condiciones técnicas, económicas y legales mínimas para asegurar la correcta provisión de los servicios.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta difícil de entender que el IFT someta a consulta pública la propuesta de ORE – EM antes de haber definido y publicado las nuevas Medidas de Preponderancia resultado de la revisión bienal.

Más aún, de acuerdo con lo estipulado en la Resolución de Separación Funcional presentada anteriormente, resulta alarmante para los CS que la Resolución de Separación Funcional estipule que la asignación de los servicios podrá variar a raíz de la modificación de servicios derivada de la revisión bienal de las Medidas de Preponderancia. Esto podría implicar una nueva consulta pública de la ORE – EM antes de la entrada en operación de la Separación Funcional.

Implementar cambios sobre la asignación tiene un efecto directo sobre las condiciones bajo las cuales los CS pueden acceder a los servicios, sobre la documentación asociada y sobre las capacitaciones que deben realizarse al personal de los CS respecto a la operación. Estas actividades pueden dar cabida al AEPT para generar cobros injustificados, crear procedimientos adicionales innecesarios y empeorar las condiciones actuales de acceso a los CS o simplemente denegarlo por el estado de incertidumbre al respecto.

6.4 Participación y visibilidad durante la definición del plan final de implementación

Tanto en la Resolución de Separación Funcional como en la ORE – EM se omite la inclusión de cláusulas o disposiciones que enmarquen el proceso de transición del marco regulatorio prexistente al marco regulatorio relacionado con la Separación Funcional.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

El GTV está sumamente preocupado por la falta de visibilidad que ha tenido que ha tenido el mercado en el proceso de Separación Funcional y en la manera que el IFT afrontará la transición asociada a la Separación Funcional del AEPT. La preocupación del GTV radica en que, si actualmente el AEPT dificulta el acceso a los servicios de la ORE con la transición hacia la Separación Funcional tendría muchos más vacíos regulatorios para persistir o empeorar este tipo de comportamiento, especialmente teniendo en cuenta la falta de claridad

que existe en torno al periodo intermedio entre la vigencia de la ORE 2020 y la entrada en vigor de la ORE – EM.

La presente consulta pública representa la primera oportunidad que tienen los CS para expresarse sobre la Separación Funcional del AEPT. El IFT tomó decisiones fundamentales para la implementación de la Separación Funcional de manera interna con el AEPT sin tener en cuenta las opiniones de los diferentes agentes de la industria, quienes finalmente son los que hacen uso de los servicios mayoristas y tienen que enfrentarse a las prácticas anticompetitivas y barreras operativas que implementa el AEPT para bloquear la masificación de los servicios mediante las ORs.

Por esta razón, GTV considera que no existe una alineación entre las necesidades de la industria y las determinaciones tomadas por parte del IFT en el marco de la Separación Funcional. El marco regulatorio esperado para la Separación Funcional no consideraba la división de los servicios regulados entre dos entidades mayoristas que tuvieran interdependencias para la provisión de los servicios, sino la creación de una empresa mayorista que administrara y gestionara todos los servicios mayoristas y una división minorista del AEPT que tuviera que contratar todos los servicios a dicha empresa mayorista bajo las mismas condiciones que el resto de CS.

Esta separación funcional mayorista – minorista del AEPT garantizaría al mercado que se cumplieran los principios básicos de la competencia: no discriminación, la transparencia, la proporcionalidad, la equivalencia de insumos, la replicabilidad técnica, la replicabilidad económica, etc.

Si la Separación Funcional hubiese resultado en el esquema presentado, la división minorista del AEPT habría tenido que utilizar los mismos insumos y condiciones que el resto de CS, nivelando el campo juego y garantizando que no se presentarían tratos preferenciales para las filiales del Grupo América Móvil. El resultado de la Separación Funcional presenta el riesgo potencial de que el AEPT aproveche las condiciones actuales para retrasar la entrega de los servicios y escudarse en las interdependencias de la EM y DM para evadir las obligaciones regulatorias que le han sido impuestas por su posición de dominancia en el mercado de telecomunicaciones mexicano.

Adicionalmente, el hecho de que el IFT decida publicar casi al tiempo la ORE– EM y las Medidas de Preponderancia puede presentar un gran riesgo de inoperatividad para los CS por la falta de congruencia y armonioso funcionamiento entre ambas herramientas regulatorias.

6.5 Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación

Si bien GTV aplaude la iniciativa de implementar el proceso de Separación Funcional, con base en los problemas presentados anteriormente y con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos regulatorios y con el mandato constitucional del IFT de promover la competencia en el sector, se propone lo siguiente:



- **Extender la entrada en vigor de la ORE – EM hasta 2021.** Esta extensión permitiría tener certeza sobre la congruencia entre las nuevas Medidas de Preponderancia y la ORE – EM. Además, podría evitar múltiples problemas derivados de la ausencia de una transición con procedimientos claramente definidos.
 - sí lo anterior no es posible, se plantea la opción de que en las Medidas de Preponderancia y en la ORE – EM se muestre explícitamente el funcionamiento completo de la transición (línea de tiempo detallada con hitos, procedimientos y plazos de cada actividad) entre la ORE 2020 y la ORE – EM.

Le

7 Operación de las OR ante la interdependencia entre la DM y la EM

A partir de la Resolución de Separación Funcional se definió la segregación de servicios prestados por el AEPT en el marco de la ORE. Allí se definió que las EM tendrían a su cargo los servicios de enlaces dedicados locales y transporte local.

Adicionalmente, también el IFT en la Resolución de Separación Funcional determinó la posibilidad de habilitar para las EM el servicio de enlaces dedicados de acceso (con posibilidad de que los CS usen su propia infraestructura de transporte).

Con base en lo anterior el siguiente gráfico ilustra el flujo de interacciones entre los CS y eventualmente la EM o la DM.

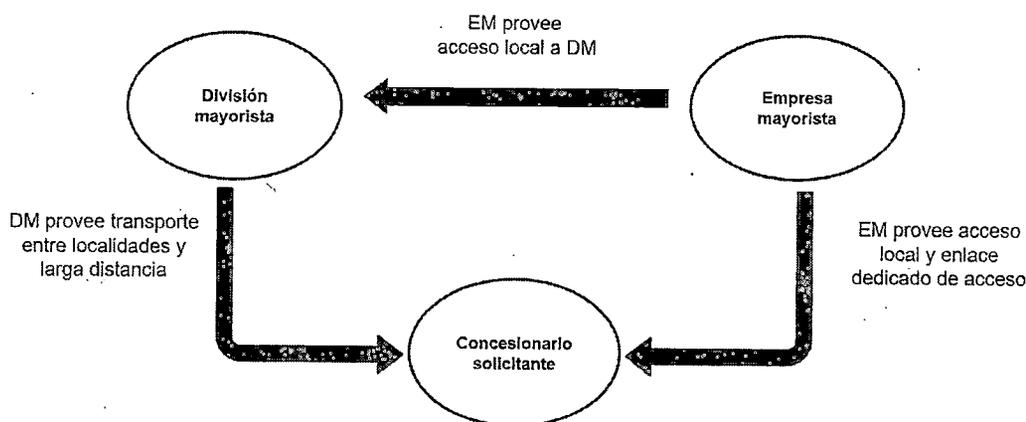


Figura 7.1: Esquema de interacción CS-EM.DM [Fuente: GTV, 2019]

Del gráfico se puede interpretar que según la Resolución de Separación Funcional la asignación de servicios no debería desencadenar interdependencias entre la DM y la EM que afecten la prestación del servicio tal y como opera actualmente.

A pesar de lo anterior, ciertos elementos introducidos por el AEPT dentro de la ORE – EM pueden llegar a generar incertidumbre sobre el funcionamiento de la oferta, incluso siendo aspectos que rectificó el Instituto en la Resolución de Separación Funcional. Dichos elementos que no se incluyeron con un detalle exhaustivo en los términos y condiciones de esta nueva ORE – EM están relacionados con:

- el servicio mayorista de enlaces dedicados de acceso cuando el CS cuenta con su propia infraestructura de transporte
- las ambigüedades respecto a las duplicaciones de la red, que generan distorsiones en los determinantes de un proyecto especial

Ce

- la ausencia de sistemas de penalización que impidan el cobro por presuntas duplicidades de red

Alrededor de estas tres (3) situaciones, GTV considera que se generarán varios vacíos regulatorios que pueden dar lugar a potenciales tratos discriminatorios en la atención de necesidades de los operadores y retrasos innecesarios en las distintas etapas de la contratación.

Por ello, en el presente documento también se sugieren varias acciones con las que se podrían anticipar fricciones operativas innecesarias. Estas sugerencias consisten en:

- incluir y establecer las bases regulatorias del servicio mayorista de enlaces dedicados de acceso
- suprimir del texto de la ORE – EM todo lo relacionado con elementos que normalicen y faciliten que el AEPT unilateralmente puede exigir proyectos especiales cuando existan duplicaciones en las redes de la EM y DM
- introducir penalizaciones en la ORE – EM ante posibles descoordinaciones entre las EM y las DM que afecten negativamente a los CS

7.1 Inclusión del servicio mayorista de enlaces dedicados de acceso en casos en donde el CS posea su propia infraestructura de transporte en la ORE – EM

A partir de la Resolución de Separación Funcional, las empresas del AEPT abrieron la posibilidad de introducir la prestación del servicio mayoristas de enlaces dedicados de acceso para casos en dónde el CS tuviera su infraestructura propia de transporte.

Para dichos casos, la propuesta inicial de las empresas del AEPT expuso que las EM tendrían que coordinar directamente con el CS, de tal forma que los preparativos en su infraestructura de transporte fueran los mínimos para establecer el enlace entre las dos puntas de última milla local. Estas últimas siendo propiedad de las EM.

Posteriormente, el IFT consideró factible que las EM ofrecieran estos servicios, tal que en su resolución expresó lo siguiente:

*“De así considerarlo conveniente, las EM adicionalmente podrán ofrecer a los concesionarios y comercializadoras **un servicio mayorista de enlace dedicado de acceso**, siempre que lo incluyan dentro de su oferta de referencia de enlaces dedicados.”*

Consecuencia de la decisión final de la asignación de servicios tomada por el IFT en la Resolución de Separación Funcional, las empresas de AEPT se retractaron de abrir la posibilidad de brindar enlaces dedicados de acceso dentro de la ORE – EM. Lo anterior se menciona partiendo de la base de que en la propuesta de ORE – EM no existe rastro alguno de los mecanismos que regularían este servicio.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

La consecuencia de la implementación bajo las condiciones actuales radica en la creación un vacío regulatorio sobre un servicio que debería ser prestado por las EM pero que debido a la redacción actual de la ORE – EM no se ofrece formalmente. De esta forma, se priva a los CS de poder usar su propia red de transporte, lo cual no dinamiza u optimiza la forma en los CS complementan sus propias arquitecturas con las de las EM, y esto afectaría los principios de equivalencia de insumos y de no discriminación.

Así como lo estableció el Instituto, es claro que para la EM es factible y operativamente viable prestar un servicio con las condiciones antes mencionadas. Debido a que no existen limitaciones ni interdependencias con respecto a las DM para poder prestar este tipo de enlaces de acceso, sería razonable que las EM incluyan este servicio en la ORE – EM de tal forma que se amplíen las formas en las que los CS pueden competir con las empresas del AEPT.

Es importante resaltar que contar con este servicio es de vital importancia para los CS, pues les permite dinamizar y optimizar las adquisiciones de enlaces para gestionar su tráfico. Por ello, se solicita al AEPT y al Instituto que se incluya y regule la prestación del servicio mayorista de enlaces dedicados de acceso en la ORE – EM. De esta forma, los CS pueden optimizar las solicitudes de enlaces según su propia arquitectura de red y sus necesidades. La prestación de este servicio puede delimitarse por las mismas condiciones que propuso el AEPT en su momento sobre los prerequisites de preparación de infraestructura de transporte y coordinación directa con el CS.

7.2 Ambigüedad respecto a las duplicaciones de la red y la necesidad injustificada de requerir proyectos especiales

El Instituto presentó suficientes argumentos para justificar que en la prestación de servicios mayoristas de enlaces dedicados no deberían existir conflictos de duplicaciones de red entre la DM y la EM. Concretamente explica lo siguiente:

*“Respecto a la alegada duplicidad de red, es importante señalar que **la creación de las EM inevitablemente conducirá a ciertas duplicidades**, siendo esto una de las principales razones por las que las empresas de telecomunicaciones en general están verticalmente integradas. No obstante, **la propuesta de las Proponentes de separar el tramo final del segmento local, también conducirá a duplicaciones, en algunos casos incluso mayores**. Asimismo, se resalta que **la duplicación de los equipos e instalaciones de red no depende únicamente de cómo se dividan los servicios entre las EM y las DM, sino que también depende de cómo se dé técnicamente la división de la red entre las dos entidades y de la relación entre las empresas como cliente/proveedor.**”*

[...]

"Por ejemplo, en cuanto a la red SDH (del inglés Synchronous Digital Hierarchy, jerarquía digital síncrona), con la asignación de los enlaces dedicados locales a **las EM no es necesaria la duplicación de los enlaces de transporte "locales"** (red) en virtud de que los multiplexores de inserción-extracción (ADM del inglés add/drop multiplexer) a los cuales se conectan los circuitos de los usuarios, son viables de trasladar a las EM y luego conectarse al anillo de larga distancia (entre localidades) que podría ser retenido por Telmex, **lo que sólo podría requerir una pieza adicional de equipo** (un ADM adicional controlado por Telmex/Telnor o a la EM)."

[...]

"Para los enlaces dedicados en **tecnología Ethernet**, existiría un conjunto de situaciones similares a las descritas para la red SDH. Sin embargo, debido a la naturaleza de la tecnología de los equipos Ethernet, particularmente si el equipo comprende enrutadores con capacidad MPLS (del inglés Multiprotocol Label Switching, conmutación de etiquetas multiprotocolo), **la reestructuración del equipo es más sencilla.**"

[...]

"Según sea el caso; (...) un enlace local se aprovisiona por debajo del anillo entre localidades, por lo que el tráfico local se transporta dentro de los anillos de niveles de agregación inferior. Una vez Implementada la Separación-Funcional el ADM adicional se ubica entre el anillo entre localidades y los anillos dentro de la localidad, **mientras que el enlace entre ambos ADM funge como frontera entre las EM y las DM** [(...)]"; esta solución logra separar de manera transparente la red de transporte local de la de transporte entre localidades."].

Por otro lado, pareciera que el AEPT introduce de forma intencional textos que obligasen la necesidad de proyectos especiales siempre que se requiera duplicar la infraestructura parcial o totalmente. Concretamente, en la ORE – EM se expone en el numeral 2.5.6 – Proyectos Especiales que:

"En caso de que La Empresa Mayorista 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:

[...]

- Cuando el Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante solicite una solución técnica en la red de acceso **que requiera duplicar la infraestructura parcial o totalmente.**

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."

Posteriormente, también en la ORE – EM se incluye un texto con una redacción diferente en el "ANEXO C - ACUERDO DE CALIDAD Y SUMINISTRO DE SERVICIO (SLA)" que dicta lo siguiente:

"En caso de que La Empresa Mayorista 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:

[...]

- *Cuando el concesionario solicitante o autorizado solicitante solicite expresamente servicios **que requieran una solución de arquitectura, infraestructura y adición o ampliación de equipamiento***

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/SIPO, anexando la justificación técnica y la cotización para poder proporcionar los enlaces solicitados."

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

La potencial consecuencia de la implementación bajo las condiciones actuales de la propuesta de la ORE – EM, es que el AEPT arbitrariamente cobre por adquisiciones de equipos o adecuaciones de red necesarios para cumplir con sus obligaciones derivadas de la Separación Funcional. De los textos incluidos en la ORE – EM, se infiere que hay intenciones del AEPT de facturar a los CS posibles costos relacionados con la adquisición de equipos ADM o de enrutadores con capacidad MPLS, los cuales se usaran como se mencionó en el punto anterior para delimitar la frontera entre la EM y la DM.

En ningún caso debe ser admisible que la elaboración de un proyecto especial se justifique para delimitar la frontera entre la EM y la DM, o como requerimiento para que esa frontera exista. Esa frontera debe existir en cualquier caso y todos los costos deben correr por cuenta de la EM del AEPT porque es su obligación que dicha separación sea operativa y suficientemente clara. Es decir, si no se suprime esta condicionante de la oferta cabe el riesgo de que la ORE – EM en sí misma incumpla con lo ya establecido en la Resolución de Separación Funcional.

Lo que parece más preocupante respecto a los proyectos especiales es que el AEPT siga insistiendo en justificar la necesidad de proyectos especiales cuando no son relativos a la planta externa. Por ello, es necesario reiterar la necesidad de delimitar los proyectos especiales únicamente a las adecuaciones en planta externa de tal forma que este tipo de propuestas del AEPT no tengan un impacto en la versión final de la ORE – EM.

Para una implementación efectiva de la Separación Funcional, se debe suprimir el texto en cuestión para cerrar la posibilidad de que el AEPT aumente sus justificantes para determinar unilateralmente la necesidad de un proyecto especial.

Así mismo, suprimir este texto insidioso también hace que la ORE – EM sea consistente con lo expuesto en la Resolución de Separación Funcional, la cual es clara al decir que no debe existir duplicación de la red entre EM y DM. De igual manera, también reduce el riesgo de que existan cargas duplicadas.

Para ilustrar se usa el siguiente texto como referencia de lo que se debe eliminar de la ORE – EM:

*“En caso de que La Empresa Mayorista 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**:*

[...]

- ~~• Cuando el Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante solicite una solución técnica en la red de acceso que requiera duplicar la infraestructura parcial o totalmente.~~
- ~~• Cuando el Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante solicite expresamente servicios que requieran una solución de arquitectura, infraestructura y adición o ampliación de equipamiento~~

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.”

7.3 Falta de definición de penalizaciones u otro tipo de mecanismos que cohíban los cobros duplicados

En ninguna instancia de la Resolución de Separación Funcional o en la ORE – EM se estipulan mecanismos que cohíban o desincentiven aquellas situaciones en dónde se



dupliquen los cargos por errores humanos del personal del AEPT o por descoordinación entre la EM y la DM.

En línea con lo anterior, se concluye que el Instituto concibe una arquitectura y operatividad de las redes de la EM y la DM naturalmente separadas para la prestación de enlaces dedicados.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Desde el punto de vista de GTV, el riesgo de que existan cobros duplicados (por ejemplo, instalación o renta mensual de servicios actualmente contratados) por errores humanos del AEPT o por descoordinación entre la EM y la DM es alto. Estas faltas pueden frenar el dinamismo del mercado y afectar directamente a los CS.

A partir de lo anterior, GTV considera necesario que en la ORE – EM se incluya las penalizaciones correspondientes a la EM, por posibles duplicados en rubros relacionados con la instalación de enlaces dedicados o la renta mensual que paga en contraprestación por el servicio.

Se sugiere que la ORE – EM contemple penalizaciones ante posibles descoordinaciones entre las EM y las DM que resulten en afectaciones directas para los CS. Estas penalizaciones deben ir en línea con el cálculo del monto económico correspondiente a los días de retraso de la entrega respecto a las fechas comprometidas únicamente por la EM.



8 Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la Oferta

Con base en la Resolución de Separación Funcional y la ORE – EM del AEPT, es de suma importancia distinguir las consecuencias más relevantes que podrían afectar los SLAs globales como consecuencia de las interrelaciones entre la EM y la DM que se expusieron en la sección anterior.

En la ORE – EM se identifican tres situaciones que pueden afectar negativamente la situación actualmente deficiente del cumplimiento de los SLAs:

- empeoramiento de los SLAs de entrega del servicio para enlaces locales
- ausencia de la definición de SLAs para tecnologías SDH
- falta de especificidad de los SLAs globales para cuando existan interdependencias entre la EM y la DM

Si bien las dos primeras situaciones mencionadas no se derivan directamente de la interrelación en la EM y la DM, es importante resaltar que estas incertidumbres pueden desencadenar fricciones operativas adicionales e innecesarias, en el caso en que lleguen a existir eventuales interrelaciones entre las empresas del AEPT.

De esta manera se identifican tres consecuencias potenciales de la implementación bajo las condiciones antes mencionadas:

- un empeoramiento injustificado de los estándares mínimos de los SLAs con respecto a la entrega de los enlaces en comparación con la ORE vigente
- una alta incertidumbre del cumplimiento de los SLAs de las tecnologías SDH y la migración de las actualmente contratadas
- una alta incertidumbre del cumplimiento global de los SLAs cuando existan interdependencia entre la EM y la DM

En ese orden, en el presente documento también se sugieren varias acciones con las que se podrían mejorar las condiciones operativas de la OR. Estas sugerencias consisten en:

- mantener los SLAs para las tecnologías SDH estipulados por la ORE vigente
- introducir penalizaciones en la ORE – EM ante posibles descoordinaciones entre las EM y las DM que afecten negativamente a los CS
- establecer dentro de la ORE – EM que los SLAs esta oferta fungen como SLAs globales y no se interconectan, correlacionan o subordinan a los SLAs provenientes de las interrelaciones entre EM y DM

8.1 Empeoramiento de los SLAs de entrega del servicio para enlaces locales

Los SLAs son fundamentales para garantizar la calidad de los servicios que ofrece el AEPT a los CS, de tal forma que a su vez los CS puedan garantizar un mejor servicio a los clientes finales. En ese orden de ideas, en el numeral 2.4.1.1 de la ORE – EM se menciona lo siguiente:

"Los plazos de entrega indicados en la tabla del presente numeral, no podrán excederse en:

1) El 85% (ochenta y cinco por ciento) de las solicitudes que se realicen dentro de pronóstico y el restante en el doble del plazo señalado hasta llegar al 100% (cien por ciento).

2) El 50% (cincuenta por ciento) de las solicitudes que se realicen fuera de pronóstico y el doble del plazo señalado para el remanente de solicitudes hasta llegar al 100% (cien por ciento).

Capacidad Ethernet	Plazos Máximos
	Locales
Ethernet 1 Mbps	60 días hábiles
Ethernet 2 Mbps	60 días hábiles
Ethernet 4 Mbps	60 días hábiles
Ethernet 6 Mbps	60 días hábiles
Ethernet 8 Mbps	60 días hábiles
Ethernet 10 Mbps	60 días hábiles
Ethernet 20 Mbps	60 días hábiles
Ethernet 30 Mbps	60 días hábiles
Ethernet 40 Mbps	60 días hábiles
Ethernet 50 Mbps	60 días hábiles
Ethernet 60 Mbps	60 días hábiles
Ethernet 80 Mbps	60 días hábiles
Ethernet 100 Mbps	60 días hábiles
Ethernet 150 Mbps	60 días hábiles
Ethernet 200 Mbps	60 días hábiles
Ethernet 250 Mbps	60 días hábiles
Ethernet 500 Mbps	60 días hábiles
Ethernet 1 Gbps	60 días hábiles
Hub Ethernet 1 Gbps	60 días hábiles
Hub Ethernet 10 Gbps	60 días hábiles

En el caso de que La Empresa Mayorista ofrezca comercialmente a sus Usuarios finales Enlaces Digitales o Enlaces Ethernet con velocidades de transmisión mayores, estas deberán cumplir con el criterio de Replicabilidad Técnica."

Mientras que en la ORE vigente, en el mismo numeral 2.4.1.1 se expresan diferentes plazos máximos de entrega para enlaces locales de tecnologías iguales (como se observa para las velocidades entre 1 Mbps y 8 Mbps para Ethernet):

Denominación	Capacidad	Plazos máximos	
		Locales	Entre Localidades/ Larga distancia
Nx 64 kbps (N=1... 16)	64Kbps a 1024 Kbps	13 días hábiles	18 días hábiles
E1	2.048 Mbps	13 días hábiles	18 días hábiles
E2	8.448 Mbps	13 días hábiles	18 días hábiles
E3	34.368 Mbps	21 días hábiles	35 días hábiles
E4	139.264 Mbps	21 días hábiles	35 días hábiles
STM-1	155.52 Mbps	21 días hábiles	35 días hábiles
STM-4	622.08 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
STM-16	2,488.32 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
STM-64	9,953.28 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
STM-256	39,813.12 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
Ethernet	1 Mbps	25 días hábiles	35 días hábiles
Ethernet	2 Mbps	25 días hábiles	35 días hábiles
Ethernet	4 Mbps	25 días hábiles	35 días hábiles
Ethernet	6 Mbps	25 días hábiles	35 días hábiles
Ethernet	8 Mbps a 100 Gbps	60 días hábiles	60 días hábiles

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

En términos generales, año tras año las consultas públicas de la ORE han venido acarreado peores SLAs. Por ello, y como es evidente a través de la ORE – EM, el AEPT sigue insistiendo en extender los plazos máximos de entrega de los enlaces locales injustificadamente.

Es decir, cuando los plazos de la ORE – EM se comparan con los plazos máximos de referencia de la ORE vigente, se pueden evidenciar como algunos periodos mínimos se duplican incluso para enlaces locales de mismas velocidades en Ethernet.

Esta conducta de extender los plazos es reprochable, más aún cuando en el pasado GTV se ha encargado de demostrar que estos servicios mayoristas pueden ser entregados en un menor tiempo, y lo único que reflejan las estadísticas es que el AEPT utiliza el plazo máximo como el tiempo estándar para mantenerse sin penalización alguna.

Bajo esas condiciones empeoradas que busca promover el AEPT, como potencial consecuencia de lo anterior, se obtendría un detrimento operativo de la ORE – EM, debido a que la coordinación y dinamismo hasta ahora logrados en los últimos años retrocederían. Lo anterior se resumiría como una pérdida de calidad en el servicio y por ende, mayores plazos de entrega para los usuarios finales.

El GTV reitera al Instituto la importancia de garantizar que las consecuencias de la Separación Funcional no supongan una desmejora o retroceso adicional a las condiciones de la ORE vigente. Se requiere que la ORE – EM, mantenga al menos los términos de calidad y las condiciones de la ORE vigente, para este caso específico, los plazos no pueden ni deben empeorarse.



Ahora bien, en caso de existir mejoras en la ORE 2020 producto de la respuesta de los CS a la consulta pública de agosto de 2019, esas mejoras en plazos y parámetros de calidad se mantengan para la ORE – EM.

8.2 Incertidumbre por SLAs de entrega no definidos para tecnologías no relacionadas con Ethernet

Actualmente existe una incertidumbre subyacente en relación al contenido de la ORE – EM, motivada por la falta de claridad sobre cómo se migrarán los servicios actualmente contratados con la ORE vigente hacia los términos estipulados en la ORE – EM.

La situación problemática radica en que en la ORE – EM el AEPT busca eliminar los SLAs de todas las tecnologías no relacionadas con Ethernet. Esta situación no permite entender cómo será la transición de estas tecnologías no relacionadas con Ethernet, pero además puede limitar la continuidad de los servicios que aún usan SDH.

Aunque es claro que existen presiones en el mercado para que las arquitecturas SDH queden obsoletas, estas tecnologías siguen siendo demandadas por CS quienes tienen construida su red predominantemente basados en esta tecnología. Por ello, cabe recalcar que estas tecnologías siguen siendo necesarias para diversificar la adquisición de enlaces dedicados y deben mantenerse después de que la Separación Funcional entre en vigor.

De acuerdo con la Resolución de Separación Funcional, el Instituto determinó procedente y necesario enmendar la Propuesta Modificada de Plan de tal forma que:

*“a efecto de asignar a las EM la provisión de los **enlaces dedicados locales bajo cualquier tecnología disponible y las mismas condiciones en que se proveen actualmente**, así como la infraestructura necesaria para la provisión del mismo, esto es, la red de transporte local, en estricto apego a lo establecido en las medidas de separación funcional y para asegurar la provisión de los servicios asignados a las EM en condiciones no discriminatorias.”*

De esta forma, es claro que el Instituto busca promover que la ORE – EM se proporcionen los enlaces dedicados locales con cualquier tecnología disponible y en las mismas condiciones en que se proveen actualmente. En consecuencia, las tecnologías de Ethernet y SDH deben mantenerse dentro de los parámetros ya establecidos en la ORE vigente, debido a que son elementos que actualmente se regulan en la ORE vigente.

Por último, es importante mencionar que ni en la Resolución de Separación Funcional ni en la ORE – EM se puede entender por qué en la propuesta de ORE – EM se están suprimiendo los SLAs de los enlaces con tecnologías no relacionadas con Ethernet.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Al no incluirse los SLAs correspondientes a tecnologías SDH, la ORE – EM está generando una alta incertidumbre sobre la operatividad de los enlaces dedicados que actualmente los CS tienen contratados con tecnología de jerarquía síncrona. Esta incertidumbre puede degenerar en un detrimento operativo motivado por faltas de coordinación y las ambigüedades de la oferta en cuestión.

En otras palabras, si no se incluyen las mismas tecnologías con las que actualmente opera la ORE vigente podrían generarse varios vacíos regulatorios en dónde el AEPT puede incumplir sus responsabilidades de adecuar su red tal y como lo dictamina la Separación Funcional.

Se solicita al Instituto que los SLAs para las tecnologías SDH se mantengan dentro los estándares estipulados por la ORE vigente, o que al menos el AEPT mantenga el soporte para los servicios que pretende eliminar y que quede estipulado de tal forma en la OR.

Una vez más, se reitera al Instituto la importancia de garantizar que las consecuencias de la Separación Funcional no supongan una desmejora o retroceso de las condiciones de la ORE vigente.

8.3 Incertidumbre del cumplimiento global de los SLAs debido a la coordinación interna entre EM y DM

A partir de lo establecido en la Resolución de Separación Funcional y la ORE – EM, no fue posible identificar algún mecanismo que proteja a los CS ante posibles errores de coordinación entre las EM y DM cuando éstas lleguen a existir en lo relacionado a los SLAs.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

El GTV considera que, durante el periodo de transición, las EM y las DM podrían acumular un gran número de descoordinaciones internas que pueden afectar la prestación integral de los servicios a los CS.

En ese sentido, para evitar que dichas descoordinaciones entre las EM y las DM afecten a los CS, se deben prever y establecer los términos y condiciones necesarios que logren resguardar el cumplimiento global de los SLAs. En otras palabras, si la relación es entre EM y CS, la EM debe garantizar el plazo al que se comprometió a través de la ORE – EM independientemente de otro tipo de relaciones que esta deba establecer con la DM, de llegar a existir estas últimas.



Para que exista una correcta implementación de la Separación Funcional, se sugiere que la ORE – EM contemple penalizaciones ante posibles descoordinaciones entre las EM y las DM que resulten en afectaciones directas para los CS. Estas penalizaciones deben ir en línea con el cálculo del monto económico correspondiente a los días de retraso de la entrega respecto a las fechas comprometidas por la EM.

Además, se solicita que se establezca claramente que los SLAs de la ORE – EM funcionen como SLAs globales y no se interconectan, correlacionan o subordinan a los SLAs provenientes de las interrelaciones entre EM y DM. Concretamente, bajo ningún caso la entrega de los enlaces dedicados a los CS no debe ser excusada por fallas directamente imputables a la DM.



9 Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO

Históricamente se ha definido el SEG como el medio que habilita la operación de las ORs. Este sistema supone ser el único (o al menos principal) canal de comunicación entre el AEPT y los CS. Como ha manifestado previamente GTV, el funcionamiento de dicho sistema no ha cumplido con sus expectativas. A la fecha cuenta con numerosos defectos que le impiden cumplir a cabalidad con su objetivo de herramienta facilitadora.

Como consecuencia de la Separación Funcional del AEPT, el GTV entiende que se creará un sistema que permita la interacción de los CS con la EM del AEPT. Dicho sistema será denominado Sistema Integrador Para Operadores ("SIPO"), y será creado por parte del AEPT.

Al respecto de los sistemas de gestión para la operación de la ORE, GTV ha identificado ciertos riesgos potenciales, según lo dispuesto en la Resolución de Separación Funcional y la ORE – EM.

Dentro de estas preocupaciones se consideran dos dimensiones principales:

- operación del sistema de gestión
- gestión efectiva de solicitudes

9.1 Operación del sistema de gestión

Puntualmente para la EM, la Resolución de Separación Funcional introduce el sistema SIPO bajo los siguientes términos:

"Las Empresas Mayoristas deberán contar con sistemas operativos y de gestión independientes a los del AEP que cuenten con un título de concesión en materia de telecomunicaciones. El SEG de las Empresas Mayoristas deberá ser una duplicación y evolución del SEG de Telmex/Telnor. [...]"

La evolución del SEG de las Empresas Mayoristas, es decir el SIPO de las Empresas Mayoristas se deberá desarrollar e implementar, bajo el criterio de no discriminación en la provisión de servicios, mediante sistemas e interfaces abiertas y estandarizadas, y en este sentido, las Empresas Mayoristas deberán desarrollar un manual de integración para todos los clientes operadores de las mismas."

Adicionalmente, la Resolución de Separación Funcional establece plazos y condiciones para la implementación del SEG/SIPO de las EM:

"El SEG y SIPO de las Empresas Mayoristas deberán ser el medio oficial de comunicación entre las entidades y los distintos concesionarios, y permitirá corroborar que los servicios mayoristas sean prestados en igualdad de condiciones y términos no discriminatorios, para esto, tanto el SEG, como el SIPO y su correspondiente

manual de integración deberán estar desarrollados e implementados al 100%, y en el caso del manual publicado en el portal, de Internet de las Empresas Mayoristas, a más tardar al cierre del tercer trimestre de 2019.

Asimismo, el SIPO de las Empresas Mayoristas deberá cumplir, al menos, con lo siguiente:

- *Ser independiente del SEG/SIPO de Telmex y Telnor, [...]*
- *No compartir Infraestructura, bases de datos ni información con el SEG/SIPO de Telmex/Telnor [...]*
- *Tener definido su propio modelo de perfiles de acceso y administración de la seguridad de información, el procedimiento de obtención, actualización y eliminación de cuentas y contraseñas de usuario [...]*
- *Incluir, dentro de los sistemas de contratación, administración y soporte, transacciones unitarias y por volumen;*
- *Contar con control de acceso a la red por restricción de IP y código de cliente para acceso de las API [...]*
- *Basar la exposición del inventario de API a cada operador en las condiciones de control de acceso definidas para cada API;*
- *Asignar a cada operador una clave de identificación [...]*
- *Aplicar el principio FIFO en la provisión de los servicios mayoristas, desde la recepción de las solicitudes hasta la atención de los órdenes de trabajo de instalación [...]*
- *Separar físicamente de Telmex y Telnor todos los sistemas de las Empresas Mayoristas asociados a la implementación, desarrollo y operación del SEG y SIPO, y*
- *Proveer la información necesaria para la elaboración de los reportes [...]"*

En los términos de la Resolución de Separación Funcional, en la ORE – EM no hay claridad sobre el tiempo que tomará la transición del SEG actualmente vigente para la EM. Se entiende que este sistema evolucionará al mencionado SEG/SIPO en el futuro, a través de las fases definidas por el Instituto en la sección denominada *Sistemas internos y SEG y SIPO* del apartado 3.7 – *Sistemas operativos y de gestión*.

De esta forma, no se evidencian dentro de las disposiciones de la Resolución Separación Funcional ni dentro de la ORE – EM mecanismos que aseguren que, en efecto, la plataforma del SEG a la que accederá la DM del AEPT sea idéntica y contenga la misma información a la de los CS al momento de contratar servicios de la EM, a pesar de que se le ha notificado extraoficialmente a GTV que serán herramientas independientes.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

La falta de especificidad y documentación de los sistemas de gestión de los servicios, tanto en la Resolución de Separación Funcional como en la ORE – EM tiene repercusiones sobre

diferentes dimensiones de los servicios prestados por el AEPT. El impacto de esta situación se agrupa en las siguientes categorías:

- imposibilidad de definir la naturaleza futura del SIPO respecto del SEG;
- operación incorrecta del SIPO en sus etapas tempranas por parte de los CS;
- imposibilidad de contratar servicios oportunamente por errores entre plataformas;
- suspensión de servicios actualmente prestados por problemas de interoperabilidad entre sistemas;
- principio de equivalencia de insumos;
- incapacidad de que el SEG/SIPO funcione como único medio de comunicación y que no contemple canales de comunicación bidireccionales para el manejo de excepciones

Asimismo, es importante resaltar que, si bien ya ha comenzado un proceso de capacitación por parte del AEPT y que varios asuntos pueden estar aclarándose por medio de este proceso de formación, esta información no se encuentra actualmente incluida en la Oferta, lo cual hace que no pueda ser considerada como oficial al momento de preparar esta respuesta. Debido a la incertidumbre que genera este hecho, se establecen algunos riesgos potenciales por parte de GTV que se expondrán a continuación.

► *Imposibilidad de definir la naturaleza futura del SIPO respecto del SEG*

El primer componente de incertidumbre asociado a los sistemas de gestión que habilitan la ORE – EM está en la naturaleza del SEG/SIPO. De la Resolución Separación Funcional se extrae que la propuesta inicial del AEPT era incorporar el SEG/SIPO como un módulo del SEG. Sin embargo, las disposiciones del IFT ahora caracterizan al SEG/SIPO como un sistema adicional o que sucedería al SEG. Esto representa dificultad para determinar qué impacto tendrá sobre las operaciones del CS, así como del nivel de información requerido para su operación por parte de los CS.

Adicionalmente, en múltiples procedimientos definidos en la ORE – DM y ORE – EM, sigue habiendo forzosamente interacciones fuera del SEG/SIPO como por ejemplo, tener que llamar al 01/800. Lo anterior conlleva a procesos manuales 1 a 1 más allá de la interacción máquina a máquina.

► *Incorrecta operación del SEG/SIPO en sus etapas tempranas por parte de los CS*

El desconocimiento del funcionamiento del SEG/SIPO, y su relación con el SEG, implicará destinar recursos humanos de los CS, así como tiempo adicional para la futura operación del sistema. Es muy probable que se pretenda por parte del AEPT que cada CS aprenda a operar por sus propios medios el sistema, así como que desarrolle las herramientas (por ejemplo, APIs) para interconectarse al SEG/SIPO, lo cual, puede llegar a generar problemas de interconexión y errores de operación. El proceso de operación y puesta a punto para operar y usar productivamente el SEG/SIPO será mucho menos eficiente si este no es debidamente presentado por el AEPT, a través de un programa de transferencia de conocimiento e integración con las plataformas de los CS y que sea supervisado por el IFT. Se espera que

el proceso de entrenamiento que ha comenzado el AEPT, sea lo suficientemente integral con el fin de evitar lo mencionado previamente.

Por otro lado, el hecho de contar con un nuevo sistema, el cual a corto plazo puede ser mejor para la operación efectiva de la ORE – EM que sus versiones anteriores, no elimina el hecho de que durante los inicios de la operación se puedan presentar errores operacionales. Dichos errores seguramente implicarán afectaciones económicas y operativas a los CS o al menos una reducción drástica en la eficiencia de los procesos de contratación. Por lo anterior, es necesario que el AEPT mantenga operativo a su máxima capacidad un SEG mejorado, teniendo presentes las recomendaciones y sugerencias de mejora presentadas en la reciente respuesta a la consulta pública de la ORE; dado que tanto el SEG como el SIPO estarán operando de manera simultánea durante las mencionadas etapas tempranas.

Si se tiene presente todo lo anterior, los CS podrán dar un debido uso del sistema, minimizando las posibles adversidades asociadas al cambio y teniendo un fundamento válido ante el regulador en caso de incumplimientos de parte del AEPT.

► *Imposibilidad de contratar servicios oportunamente por errores entre plataformas*

Adicional a lo mencionado previamente, existe la posibilidad que durante el proceso de migración del SEG al SEG/SIPO haya pérdida de información que impida la contratación de servicios o caída de los servicios prestados actualmente, así como doble facturación u otros asuntos relacionados con la información asociada a los pagos.

Por otro lado, respecto del manténimiento del sistema en sí, de parte del AEPT, no hay disposiciones claras y específicas que rijan la periodicidad con la que se debe actualizar la información consignada en este. Por esta razón existe el riesgo que la información de uno de los sistemas esté actualizada y la del otro no, con el riesgo potencial de inhibir la contratación de servicios o incrementar substancialmente su costo para los CS.

► *Suspensión de servicios actualmente prestados por problemas de interoperabilidad entre sistemas*

La incertidumbre acerca de cuál será el sistema utilizado para la gestión de servicios de la ORE tiene también implicaciones sobre los servicios que actualmente tienen contratados los CS. Los usuarios involucrados en esos servicios deberán migrarse hacia la DM y/o la EM, pero no hay claridad sobre cuál de las dos versiones de SEG/SIPO deberá realizarse este traslado. Lo anterior puede conllevar a la suspensión de servicios y/o la realización de procedimientos adicionales previo a la efectiva prestación de los servicios a través de la EM y la DM, lo cual es inaceptable y no debería permitirse por parte del Instituto.

Adicional a lo previamente mencionado, el GTV encuentra preocupante la falta de claridad sobre lo que sucederá con los servicios actualmente prestados, sobre todo aquellos que puedan ser afectados por temas de interdependencias entre la EM y la DM. No es claro sobre qué sistema serían gestionados estos servicios.

Por lo anterior, es necesario que el AEPT señale qué cuál sistema es el indicado de forma clara, anticipada e informando de manera detallada el plan de atención de contingencias que evite que bajo cualquier circunstancia la transición entre sistemas no afecte la operatividad de los servicios actualmente prestados.

► *Irrespeto al principio de equivalencia de insumos*

Finalmente, la ausencia de mecanismos que aseguren que la plataforma del SEG o SEG/SIPO a la que accederá la DM del AEPT para contratar los servicios de la EM sea idéntica a la que tengan que acceder los CS, posibilita la aparición de vacíos donde el AEPT puede tomar ventaja sobre otros actores del mercado y simplemente se irrespete la equivalencia de insumos dando privilegios a la DM u otras filiales del AEPT sobre los demás CS.

9.2 Gestión efectiva de solicitudes

En las disposiciones generales incluidas en la Resolución de Separación Funcional, se observa un foco hacia las condiciones de funcionamiento del sistema como tal, mas no de la forma como estos sistemas deben proveer el espacio apropiado para la gestión efectiva de las solicitudes relacionadas con los servicios. Especialmente, se ha observado que, en aquellas instancias donde se cita al EM como proveedor intermedio de servicios, no hay claridad respecto de a quién deben solicitarlos.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

El desconocimiento actual sobre cómo va a funcionar el SEG de la EM (mientras permanezca operativo) y el SEG/SIPO de la EM va más allá de la expedición de manuales, dado que requiere un proceso de adopción y adaptación por parte de los CS. Este desconocimiento actual del funcionamiento del SEG/SIPO va a interponer un obstáculo adicional a los temas ya comentados como respuesta a la consulta pública publicada el pasado nueve de agosto acerca de la ORE 2020 presentada por el AEPT.

Entre los potenciales problemas emergentes por la falta de comunicación sobre el funcionamiento del SEG/SIPO se encuentran:

► *Imposibilidad de gestionar solicitudes de servicios*

La falta de conocimiento sobre la transición de una plataforma a otra podría dar inicio a un período de transición en el cual se desconoce cuál es la plataforma que se debe utilizar para gestionar efectivamente todas las solicitudes de servicio por parte de los CS. Consecuentemente, esta improvisada puesta en marcha de un nuevo sistema puede acarrear los mismos problemas con los que inició la plataforma SEG para medir adecuadamente el cumplimiento, como la imposibilidad de rastrear fehacientemente todos los hitos de contratación y uso de los servicios.

- ▶ *Contratación de servicios incorrectos por errores inducidos a falta de claridad en la operación del sistema*

El hecho de contar con un nuevo sistema, aunado a la ausencia de información sobre la correcta operación del mismo, podría generar errores en la solicitud o gestión de los servicios por parte de los CS.

- ▶ *Sobrecostos asociados a la solicitud de servicios irrelevantes para los CS o doble contratación de servicios (contratando algún servicio en el SEG y también en el SEG/SIPO)*

Los CS podrían enfrentarse a casos en los que se deba generar dos veces una solicitud de servicio debido al desconocimiento sobre la plataforma mediante la cual se debe hacer la solicitud. En este sentido, podría generarse una doble facturación del mismo servicio que impondría cobros innecesarios sobre los CS debido a la falta de conocimiento respecto al funcionamiento de los sistemas de gestión.

- ▶ *Lectura incorrecta de la información contenida en la base de datos del sistema de gestión de la EM, que lleve a disputas infundadas entre la EM del AEPT y los CS*

Como se mencionó anteriormente, la falta de disposiciones que enmarquen la transición al nuevo sistema de gestión genera el riesgo de que exista una brecha de información entre SEG y el SEG/SIPO de la EM, entre el sistema de gestión de la EM y de la DM, o en ambas dimensiones, dando como resultado confusiones por la información presentada en la plataforma que podrían llevar a disputas entre los CS y el AEPT.

9.3 Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional

Como mecanismo de prevención de consecuencias no deseadas por la implementación del SEG/SIPO en la EM, se han identificado las siguientes acciones correctivas:

Se sugiere la introducción de un periodo de prueba con plazos y etapas definidos, donde se pacten reuniones y/o comités técnicos con los CS bajo la supervisión y presencia del IFT para introducir las funcionalidades del nuevo sistema de gestión. Este periodo podría considerar las fases ya introducidas en la Resolución de Separación Funcional²⁰ (fase administrativa, fase lógica y fase física), pero debería incluir fechas límite, con el adecuado esquema sancionatorio al AEPT en caso de no entregar adecuadamente la información en tiempo y forma a los CS.

²⁰ Sección 3.7 – Sistemas operativos y de gestión – “Sistemas internos y SEG y SIPO”, Página 360/389 de la Resolución Separación Funcional

Debería también incluirse en la ORE – EM una descripción clara de cómo contratar servicios de esta entidad, a través del SEG/SIPO, tal como se ha hecho con la ORE en ocasiones pasadas.

Es necesario que se transfiera la administración del SEG/SIPO a un tercero o que se implemente la figura de un tercero que vigile y garantice que el SEG/SIPO es fiable y cumple con sus propósitos. Esta entidad externa debe ser la encargada de 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. En caso de que no se logre establecer un administrador externo del SEG/SIPO, el Instituto debería imponer un auditor externo que constantemente esté dando seguimiento a la operación en la plataforma y de aviso al IFT de cualquier anomalía.

Ca

10 Resumen de prioridades preexistentes de la ORE

El propósito de la presente sección pretende resaltar que las objeciones que GTV presentó en la consulta pública anterior relacionada con la ORE aún no se han resuelto, y que es altamente importante que el Instituto las tenga presentes, para que las OR resultantes de la Separación Funcional solucionen de plano dichas situaciones.

Como se mencionó en la sección de antecedentes, es lamentable que la actual propuesta de la ORE – EM siga incluyendo los problemas subyacentes de la ORE previamente puesta en consulta pública en agosto del presente año. En otras palabras, la ORE – EM bajo consulta pública es una versión muy similar respecto de los términos y condiciones contractuales que ya fueron debidamente rebatidos en una ocasión anterior por el GTV.

Los puntos más críticos de la ORE se sintetizan en los siguientes ejes:

- La imposibilidad de replicar los precios y los SLAs ofrecidos por el AEPT en licitaciones gubernamentales
 - en donde se evidencia cómo el incumplimiento a los principios de replicabilidad técnica y económica afectan directamente la posibilidad de que los CS puedan igualar los parámetros de calidad y los precios que el AEPT define en su propuesta de participación en licitaciones gubernamentales.
- Las cotizaciones de los proyectos especiales no presentan la información de forma transparente y justa
- Los procedimientos poco efectivos para el manejo de las incidencias e imposición de las penalizaciones.
- Ineficacia de los parámetros de calidad para motivar que el AEPT brinde mejores tiempos de entrega que los máximos consignados
- Falta de planes de trabajo y tiempos de entrega en la prestación de servicios

10.1 Imposibilidad de replicar los precios y los SLAs ofrecidos por el AEPT en licitaciones gubernamentales

Se han identificado dos complicaciones que conllevan al incumplimiento de la equivalencia de insumos y la replicabilidad económica. Estos han impedido que los CS puedan replicar los servicios minoristas prestados por el AEPT y se enuncian a continuación:

- la imposibilidad de replicar económicamente los precios del AEPT
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta de GTV sobre la consulta pública de la ORE propuesta 2020, concretamente en la sección 6.2.1

- la imposibilidad de participar con los mismos SLAs que propone el AEPT
 - del detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta de GTV sobre la consulta pública de la ORE propuesta 2020, concretamente en la sección 6.2.2

10.2 Las cotizaciones de los proyectos especiales no presentan la información de forma transparente y justa

Se han identificado tres situaciones que permiten al AEPT actuar con completa arbitrariedad en el diagnóstico, preparación y ejecución de proyectos especiales. Estas situaciones han cohibido a los CS de optar por la ejecución de las obras y adecuaciones debido a la falta de garantías y se enuncian a continuación:

- la clasificación injustificada de solicitudes como proyectos especiales
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta de GTV sobre la consulta pública de la ORE propuesta 2020, concretamente en la sección 7.2.1
- los proyectos especiales no son únicamente relativos a la '*planta externa*'
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta de GTV sobre la consulta pública de la ORE propuesta 2020, concretamente en la sección 7.2.2
- el AEPT es reiterativo al enviar cotizaciones con valores globales
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta de GTV sobre la consulta pública de la ORE propuesta 2020, concretamente en la sección 7.2.3

10.3 Procedimientos poco efectivos para el manejo de las incidencias e imposición de las penalizaciones

La imposición poco efectiva de penalizaciones convencionales permite que tanto el AEPT como el CS no tengan incentivos para prestar un servicio de calidad. Las causas principales de este problema son:

- la ausencia de comprobación por parte del CS de la solución de incidencias
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta de GTV sobre la consulta pública de la ORE propuesta 2020, concretamente en la sección 8.2.1
- no se realizan conciliaciones mensuales con el CS acerca del cumplimiento de los SLAs asociados a la prestación del servicio
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta de GTV sobre la consulta pública de la ORE propuesta 2020, concretamente en la sección 8.2.2
- desigualdad de condiciones en el pago de inconformidades en la factura
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta de GTV sobre la consulta pública de la ORE propuesta 2020, concretamente en la sección 8.2.3



10.4 Falta de planes de trabajo y tiempos de entrega en la prestación de servicios

El detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta de GTV sobre la consulta pública de la ORE propuesta 2020, concretamente en la sección 9.1

10.5 Ineficacia de los parámetros de calidad para motivar que el AEPT brinde mejores tiempos de entrega que los máximos consignados

El detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta de GTV sobre la consulta pública de la ORE propuesta 2020, concretamente en la sección 9.2



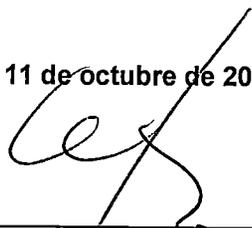
Por lo antes expuesto, a esa H. Autoridad, atentamente solicito:

ÚNICO.- Tenerme por presentado con la personalidad que ostento, emitiendo comentarios dentro del procedimiento de consulta pública referido en el presente escrito.

Por **OPERBES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN, S.A. DE C.V.,
CABLEMÁS TELECOMUNICACIONES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN
RED, 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
Propuesta de Oferta de Referencia de
Enlaces Dedicados" para la Empresa
Mayorista.**

Ciudad de México, 11 de octubre de 2019



GONZALO MARTÍNEZ POUS

Representante legal

Unidad de Política Regulatoria del
Instituto Federal de Telecomunicaciones

00001664



Asunto: Se emiten comentarios dentro de la "Consulta pública sobre la Propuesta de Oferta de Referencia de Enlaces Dedicados" para la División Mayorista.

RECEIVED
OFICIALES
2019 OCT 14 PM 11:39

2019 OCT 14 PM 11:39



Se reciben y se envían en copia simple

043039

GONZALO MARTÍNEZ POUS, representante legal de las empresas OPERBES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN, S.A. DE C.V., CABLEMÁS TELECOMUNICACIONES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN RED, 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.

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 "Consulta pública sobre la Propuesta de Oferta de Referencia de Enlaces Dedicados" para la División Mayorista, lo que hago en los siguientes términos:

EIFT19-43146

Índice de contenidos

1	Glosario.....	4
2	Resumen ejecutivo	6
2.1	Eje de riesgo 1 – Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la Separación Funcional.....	7
2.2	Eje de riesgo 2 – Operación de la ORE ante la interdependencia entre la DM y la EM.....	8
2.3	Eje de riesgo 3 – Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la oferta.....	9
2.4	Eje de riesgo 4 – Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO	9
2.5	Resumen de necesidades preexistentes de la ORE	10
2.6	Conclusiones	11
3	Introducción y estructura del documento	12
3.1	Estructura del documento.....	12
4	Antecedentes	14
5	EM como única entidad proveedora de servicios	23
6	Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la separación funcional.....	26
6.1	Transición entre la ORE 2020 y las ORE – DM.....	27
6.2	Migración de los servicios existentes.....	29
6.3	Empalme con las nuevas Medidas de Preponderancia.....	29
6.4	Participación y visibilidad durante la definición del plan final de implementación .	31
6.5	Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación.....	32
7	Operación de las OR ante la interdependencia entre la DM y la EM	33
7.1	Ambigüedad respecto a las duplicaciones de la red y la necesidad injustificada de requerir proyectos especiales.....	34
7.2	Falta de definición de penalizaciones u otro tipo de mecanismos que cohiban los cobros duplicados.....	37
8	Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la Oferta	39
8.1	Empeoramiento de los SLAs de entrega del servicio para enlaces locales.....	40
8.2	Incertidumbre por SLAs de entrega no definidos para tecnologías no relacionadas con Ethernet.....	42
8.3	Incertidumbre del cumplimiento global de los SLAs debido a la coordinación interna entre EM y DM.....	43

Ce

9	Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO	45
9.1	Operación del sistema de gestión	45
9.2	Gestión efectiva de solicitudes	49
9.3	Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional	50
10	Resumen de prioridades preexistentes de la ORE.....	51
10.1	Imposibilidad de replicar los precios y los SLAs ofrecidos por el AEPT en licitaciones gubernamentales	51
10.2	Las cotizaciones de los proyectos especiales no presentan la información de forma transparente y justa	52
10.3	Procedimientos poco efectivos para el manejo de las incidencias e imposición de las penalizaciones.....	52
10.4	Falta de planes de trabajo y tiempos de entrega en la prestación de servicios.....	53
10.5	Ineficacia de los parámetros de calidad para motivar que el AEPT brinde mejores tiempos de entrega que los máximos consignados.....	53



1 Glosario

A continuación, se presenta el glosario que se utilizará como referencia a lo largo del presente documento. En este se definen las siglas, acrónimos y expresiones correspondientes.

Acronimo	Definición
AEPT	Agente Económico Preponderante en Telecomunicaciones. Grupo de Interés Económico del que forman parte América Móvil, S.A.B. de C.V., Teléfonos de México, S.A.B. De C.V., Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V., Grupo Carso, S.A.B. de C.V., y Grupo Financiero Inbursa, S.A.B. de CV.
API	Una API es una interfaz de programación de aplicaciones (del inglés API: Application Programming Interface)
CS	Concesionario Solicitante
DM	División mayorista de Telmex o Telnor como resultado del proceso de Separación Funcional
DMn	División minorista de Telmex/Telnor
EM	Empresa mayorista subsidiaria de Telmex o Telnor como resultado del proceso de Separación Funcional
GTV	Grupo Televisa S.A.B.
IFT o Instituto	Instituto Federal de Telecomunicaciones
Medidas de Preponderancia	Medidas de preponderancia impuestas por el IFT al agente declarado como preponderante en el sector de telecomunicaciones mediante el acuerdo número P/IFT/EXT/060314/76
OR	Oferta de Referencia
ORE	Oferta de Referencia para la prestación del Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados
ORE 2020	ORE que esté en vigencia desde el 1 de enero del 2020 hasta la entrada en vigor de la ORE para la EM y DM
ORE propuesta 2020	Propuesta realizada por el AEPT para la ORE, y puesta en consulta respecto a las "Propuestas de Ofertas del Arrendamiento de Enlaces Dedicados presentada por el Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones"
ORE vigente	Oferta de Referencia para la prestación del Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados vigente (2019)
ORE – EM	Oferta de Referencia para la prestación del Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados que entraría en operación posterior a la ORE 2020 para la EM
ORE – DM	Oferta de Referencia para la prestación del Servicio Mayorista de Enlaces Dedicados que entraría en operación posterior a la ORE 2020 para la DM
Resolución de Separación Funcional	Acuerdo P/IFT/270218/130, mediante el cual el pleno del IFT resuelve sobre el plan final de implementación de la separación funcional y otros planteamientos presentados por América Móvil
SEG	Sistema Electrónico de Gestión
SEG/SIPO	Sistema Electrónico de Gestión incorporando el Sistema Integrado para Operadores
Separación Funcional	Proceso regulatorio mediante el cual "El Agente Económico Preponderante deberá separar funcionalmente la provisión de servicios mayoristas objeto de las medidas,



Acónimo	Definición
	<p>a través de la creación de una persona moral y de una división mayorista, de conformidad con lo siguiente:</p> <p>La persona moral que constituya prestará exclusivamente los servicios mayoristas relacionados al menos con los elementos de la red local o de acceso, así como los enlaces dedicados locales y la infraestructura pasiva, asociados a dicha red, entre otros servicios mayoristas. Asimismo, la división mayorista dentro de la(s) empresa(s) existente(s) prestará los demás servicios mayoristas sujetos a las medidas que no sean prestados por la persona moral de reciente constitución</p>
SLAs	Service Level Agreements (Acuerdos de Nivel de Servicio)
SLAs globales	Corresponde a SLAs independientes de una OR, los cuales no se interconectan, correlacionan o subordinan a los SLAs provenientes de las interrelaciones entre EM y DM

Figura 1.1: Glosario de acrónimos [Fuente: GTV, 2019]



2. Resumen ejecutivo

El Grupo Televisa ("GTV") ha preparado este documento en respuesta a la consulta pública relacionada con la Propuesta de la Oferta de Referencia de Enlaces Dedicados 2020 ("ORE") presentada por el Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones ("AEPT") y publicada a través de la página web del Instituto Federal de Telecomunicaciones ("IFT" o el "Instituto") el 13 de septiembre de 2019¹. Tras analizar las disposiciones de la Resolución de Separación Funcional², así como las Ofertas de Referencia para la División Mayorista ("DM") del AEPT, el GTV ha decidido enfocar su respuesta sobre las potenciales problemáticas emergentes de la provisión de los servicios para la ORE a través de la DM.

La Separación Funcional ha sido un instrumento utilizado por múltiples reguladores con el fin de mejorar la competencia en el mercado de telecomunicaciones y eliminar las prácticas discriminatorias por parte del agente con poder económico de mercado. Un denominador común de estas implementaciones son que las Empresas Mayoristas se quedan con los principales servicios mayoristas para evitar incentivos perversos en la prestación de los servicios.

El pionero en este sentido fue el Reino Unido con la creación de Openreach como proveedor de servicios mayoristas de acceso. Nueva Zelanda, Suecia, Italia y Australia han seguido los pasos del Reino Unido, aunque adaptándose a las condiciones institucionales y de mercado de cada país. En la Sección 5 se abordarán los detalles de los procesos de Separación Funcional del Reino Unido, Nueva Zelanda e Italia.

Por lo anterior, tomando como referencia experiencias internacionales, GTV quiere señalar que no está de acuerdo con el esquema actual de Separación Funcional planteado por el IFT debido a que supone un gran riesgo para la operatividad de la provisión de los servicios a los CS y para la competencia en el sector.

El riesgo de la implementación en los términos actuales radica en que si bien la implementación actual de la Separación Funcional plantea una estructura similar a la contemplada en otros países (EM, DM, DMn), esta estructura no es completamente adecuada debido a que plantea una división de servicios mayoristas entre EM-DM y establece unas ventanillas de acceso que difieren en gran medida de la experiencia internacional.

Por ello, resulta crucial que se garantice a los CS la posibilidad de acceder a los servicios mediante una única ventanilla de acceso: la EM. Esta estructura evitaría retrasos en la prestación de los servicios y no daría cabida a nuevos puntos donde le sea posible al

¹ IFT - http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/ficha-de-consulta-publica?project_cp=14903

² IFT - <http://www.ift.org.mx/conocenos/pleno/sesiones/vii-ordinaria-del-pleno-27-de-febrero-de-2018>

AEPT discriminar en la provisión de los servicios. No obstante, en el presente documento GTV se dispone a responder a las ORs resultado de la Separación Funcional, no sin antes señalar al IFT que, de establecer a la EM como único proveedor de servicios, se evitaría la mayoría de los problemas señalados a lo largo del presente documento.

Pese a que la respuesta está centrada en cuestiones más apremiantes de la separación de servicios entre la DM y la Empresa Mayorista ("EM") y su impacto en la ORE, específicamente en la ORE – DM, esta respuesta también incluirá apartados relacionados con la respuesta de GTV a la consulta pública relacionada con la propuesta de ORE propuesta 2020, presentada por el AEPT y publicada a través de la página web del Instituto el 12 de agosto de 2019³.

Así como en la anterior consulta pública sobre la ORE propuesta 2020, en la presente respuesta también se tomará como punto de partida la ORE vigente. En parte porque los términos introducidos en la ORE – DM no resuelve los asuntos que el GTV ya levantó al Instituto, sino que incluso empeoran las condiciones actuales.

Las principales preocupaciones que hacen parte de este documento estarán desglosadas en cuatro ejes principales, siendo estos:

- la transición del esquema actual de provisión de servicios de la ORE, hacia el esquema de provisión a través de la EM y la DM
- el impacto de la interrelación entre la EM y la DM sobre la provisión de servicios asociados a la ORE
- el impacto de la interrelación entre la EM y la DM sobre la aplicación y cumplimiento de SLAs asociados a la provisión de servicios asociados a la ORE
- el manejo del SEG/SIPO y la coordinación entre dicho sistema de gestión para la EM y la DM

Al respecto, se han identificado potenciales consecuencias de lo dispuesto por el IFT en la Resolución de Separación Funcional, y lo definido por el AEPT en la ORE para la DM.

2.1 Eje de riesgo 1 – Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la Separación Funcional

Del proceso de transición del esquema actual donde al AEPT presta a los CS todos los servicios consignados en la ORE, al nuevo esquema donde la DM prestará exclusivamente los servicios de transporte entre localidades y larga distancia, se identifican algunos riesgos serios como lo son, por ejemplo, la ausencia de procedimientos definidos que enmarquen la transición entre la ORE 2020 y la ORE – DM, así como la transición entre las Medidas de Preponderancia aplicables en este momento, y las que se esperan que se publiquen a comienzos del 2020. De hecho, el hecho de no haber incluido a los diferentes agentes del mercado a participar en las definiciones de la Resolución de Separación

³ IFT - http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/ficha-de-consulta-publica?project_cp=13798

Funcional, hace que la incertidumbre y desconocimientos asociados a dicha transición genere nerviosismo en la industria.

Al respecto, se propone una serie de medidas que podrían ayudar a mitigar el impacto potencial de los riesgos identificados. Dentro de estas medidas propuestas para el proceso de transición se encuentra, por ejemplo, el extender la entrada en vigor de la ORE – DM hasta el año 2021, tras haber definido unas nuevas Medidas de Preponderancia que aseguren un adecuado funcionamiento de las OR producto de la Separación Funcional. La descripción detallada de estos riesgos junto con su propuesta de mitigación, se encuentran en la Sección 6 del presente documento.

2.2 Eje de riesgo 2 – Operación de la ORE ante la interdependencia entre la DM y la EM

La mayoría de las interdependencias identificadas por el Instituto fueron debidamente conciliadas tras la Resolución de Separación Funcional; sin embargo, ciertos elementos introducidos por el AEPT dentro de la ORE – DM pueden llegar a generar incertidumbre sobre el funcionamiento de la oferta cuando se requieran coordinaciones internas con la EM. En otras palabras, pese a que el Instituto rectificó varias situaciones en la Resolución de Separación Funcional, se considera que estas rectificaciones no se incluyeron con exhaustividad para hacer que los términos y condiciones fueran armónicos con la operatividad actual.

En línea con lo anterior, se puede decir que debido a la omisión de procedimientos interdependientes podrían llegar a generarse problemas de operatividad en futuro. Como se profundizará el elemento principal que produce ambigüedad está motivado por las duplicaciones de las red de la EM y la DM.

Al respecto, se propone una serie de medidas que podrían ayudar a mitigar el impacto potencial de los riesgos identificados. Dentro de estas medidas propuestas para el proceso de transición se encuentran:

- suprimir del texto de la ORE – DM todo lo relacionado con elementos que normalicen y faciliten que el AEPT unilateralmente pueda exigir proyectos especiales cuando existan duplicaciones en las redes de la EM y la DM
- introducir penalizaciones en la ORE – DM ante posibles descoordinaciones entre las EM y las DM que afecten negativamente a los CS

La descripción detallada de estos riesgos junto con su propuesta de mitigación, se encuentran en la Sección 7 del presente documento.



2.3 Eje de riesgo 3 – Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la oferta

Debido a que no existe certeza sobre el funcionamiento de la interacción entre la EM y la DM para la provisión de ciertos servicios, no es posible asegurar que los plazos y condiciones de cada OR no se verán afectados entre sí.

Asimismo, en la ORE – DM tampoco existe completa certeza para afirmar que se van a mantener los términos de calidad y las condiciones de la ORE vigente. Tampoco se conoce aún que las posibles mejoras logradas en la ORE propuesta 2020 se vayan a considerar dentro de las ORE – DM.

Al respecto, se propone una serie de medidas que podrían ayudar a mitigar el impacto potencial de los riesgos identificados. Dentro de estas medidas propuestas para el proceso de transición se encuentran:

- mantener los SLAs para las tecnologías SDH estipulados por la ORE vigente
- introducir penalizaciones en la ORE – DM ante posibles descoordinaciones entre las EM y las DM que afecten negativamente a los CS
- establecer dentro de la ORE – DM que los SLAs esta oferta fungen como SLAs globales y no se interconectan, correlacionan o subordinan a los SLAs provenientes de las interrelaciones entre EM y DM

La descripción detallada de estos riesgos junto con su propuesta de mitigación, se encuentran en la Sección 8 del presente documento.

2.4 Eje de riesgo 4 – Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO

A raíz de la revisión de los términos introducidos por el IFT en la Resolución de Separación Funcional, y por el AEPT en la ORE – DM se han identificado dos ejes problemáticos relacionados con la operación del SEG/SIPO:

- la operación del sistema de gestión,
- la gestión efectiva de solicitudes

Operación del sistema de gestión

Para la operación de los sistemas de gestión se han identificado potenciales dificultades asociadas a los siguientes aspectos:

- la falta de disposiciones en la OR que enmarquen la operación del SEG/SIPO
- la migración de información existente del SEG del AEPT hacia los sistemas de gestión de la DM y la EM, lo cual puede implicar pérdidas de información que imposibiliten la contratación y correcta prestación de los servicios

- los servicios que se prestan actualmente a usuarios finales se vean suspendidos por migración incorrecta hacia las entidades producto de la Separación Funcional
- la ausencia de disposiciones que aseguren que el SEG de la DM (en su carácter de cliente de la EM) sea idéntico y cuente con los mismos recursos y funcionalidades que los sistemas de gestión puestos a disposición del resto de los CS.

Gestión efectiva de solicitudes

Por otra parte, se han identificado algunas problemáticas potenciales asociadas a la forma como los sistemas de gestión permitirán (o no) la contratación de servicios de la ORE. Dentro de estas problemáticas potenciales están:

- la imposibilidad de contratar servicios a través de los sistemas de gestión
- contratación errónea de servicios por desconocimiento de la operación del sistema de gestión
- sobrecostos para los CS asociados a la contratación errónea de servicios
- sobrecostos para los CS asociados a la imposición de procesos no regulados o documentados pero necesarios para la prestación de servicios
- lectura incorrecta de la información contenida en los sistemas de gestión, lo cual puede originar controversias infundadas, así como para la elaboración de reportes a cargo de los CS

Al respecto, GTV propone una serie de medidas que podrían ayudar a mitigar el impacto potencial de los riesgos identificados. Dentro de estas medidas propuestas para el proceso de transición se encuentran

- la introducción de un periodo de pruebas con plazos y etapas definidos, donde se pacten reuniones y/o comités técnicos con los CS para introducir las funcionalidades del (los) nuevo(s) sistema(s) de gestión
- inclusión dentro de la ORE – DM, de una descripción clara de cómo contratar servicios de esta entidad, a través del SEG/SIPO.

La descripción detallada de estos riesgos, junto con su propuesta de mitigación, se encuentra en la Sección 1010 del presente documento.

2.5 Resumen de necesidades preexistentes de la ORE

Si bien estas cuatro prioridades son los principales riesgos a los que se enfrenta GTV y en los que se enfoca la presente respuesta, siguen existiendo múltiples problemas mencionados en la pasada respuesta a la consulta sobre la ORE propuesta 2020, que siguen sin ser solucionados por el IFT y que podrían persistir tras la implementación de la Separación Funcional. Por esta razón, GTV ha decidido incluir brevemente en el Sección 10 todas las problemáticas a las que se hizo referencia en la respuesta a la ORE 2020, resaltando al IFT el impacto que estos problemas colaterales tendrían sobre la operatividad de la ORE – DM.



2.6 Conclusiones

La introducción de la Separación Funcional es un paso adicional en la materialización de los objetivos del IFT, ya que busca asegurar una mejor operación de la ORE. Este proceso debe realizarse con el mayor de los cuidados, ya que de implementarse de manera incorrecta o de incluir vacíos regulatorios, puede llevar a la aparición de problemas adicionales a los ya existentes y levantados durante los últimos años de uso de los servicios de la ORE vigente. Una evaluación holística de potenciales problemas resultantes de la Separación Funcional, que de paso involucre la aplicación de medidas preventivas previas a su implementación, podría evitar que la Separación Funcional se convierta en todo menos para lo que fue planteada.

Todas las sugerencias y modificaciones que se presentarán en este documento son perfectamente factibles e implementables, y se basan en hechos y causas objetivas, como se demostrará a lo largo del documento. El ánimo en esta respuesta es buscar resultados tangibles que, en opinión del GTV, el IFT debería potenciar y fomentar en su calidad de autoridad regulatoria.

Para finalizar, es muy importante resaltar que el único objetivo del GTV es acceder a una ORE funcional y equitativa que permita a los CS ofrecer servicios de forma masiva sobre la infraestructura del AEPT, maximizar su presencia en el mercado y brindar opciones diferenciadas de calidad a los usuarios finales. Es decir, una ORE que permita competir con el AEPT en franca lid, en un ambiente de sana competencia y libre concurrencia.



3 Introducción y estructura del documento

El Grupo Televisa ("GTV") ha preparado este documento en respuesta al proceso de consulta pública con respecto a las "Propuestas de Ofertas de Referencia de Enlaces Dedicados presentadas por las Empresas y Divisiones Mayoristas del AEP en el sector de las telecomunicaciones" y publicada a través de la página web del Instituto Federal de Telecomunicaciones el 13 de septiembre de 2019⁴.

3.1 Estructura del documento

Para facilitar la lectura de este informe por parte del IFT, hemos clasificado y agrupado los temas detallados en las siguientes secciones:

Sección del documento	Temática
Sección 1	Glosario
Sección 2	Resumen ejecutivo
Sección 3	Introducción y estructura del documento
Sección 4	Antecedentes
Sección 5	EM como única entidad proveedora de servicios
Sección 6	Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la separación
Sección 7	Operación de las OR ante la interdependencia entre la DM y la EM
Sección 8	Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la Oferta
Sección 9	Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO
Sección 10	Resumen de prioridades preexistentes de la ORE

Figura 3.1: Estructura del documento

El análisis de cada capítulo entre el número 6 y el número 9 se ha estructurado de la siguiente manera:

- disposiciones de la Resolución de Separación Funcional y de la ORE – DM
- potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales
- Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación

Adicionalmente se incluye, donde aplique, evidencia internacional como soporte a la argumentación provista.

A no ser que se especifique de otra manera, todas las referencias a páginas, secciones, y párrafos se refieren a los documentos incluidos en las "Propuestas de Ofertas de

⁴ IFT - <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/propuestas-de-ofertas-de-referencia-de-enlaces-dedicados-comparticion-de-infraestructura-pasiva-y>

Referencia de Enlaces Dedicados presentadas por las Empresas y Divisiones Mayoristas del AEP en el sector de las telecomunicaciones" específicamente para la ORE – DM.

Todos los comentarios incluidos en este documento son también directamente aplicables a la Oferta de Referencia y sus correspondientes anexos para la Compartición de Infraestructura Pasiva de Telnor⁵.

⁵ <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/14903/documentos/03.desagregacion.zip>



4 Antecedentes

Mediante la Resolución de Separación Funcional, el Instituto resolvió sobre el plan final de implementación de la Separación Funcional de Teléfonos de México, S.A.B. de C.V, y Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V.

La Resolución de Separación Funcional se desarrolló en términos de las Medidas Sexagésima Quinta y Segunda Transitoria del Anexo 2 y Cuadragésima Séptima y Segunda Transitoria del Anexo 3 de las Medidas de Preponderancia, establecidas mediante Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119⁶.

De acuerdo con lo estipulado en las Medidas de Preponderancia y en la Resolución de Separación Funcional, el AEPT debe separar funcionalmente la provisión de los servicios mayoristas regulados, a través de la creación de una Empresa Mayorista (como se mencionó previamente, en adelante "EM") y de una División Mayorista (como se mencionó previamente, en adelante "DM"), tanto para Telmex como para Telnor.

La Separación Funcional se decidió implementar, entre otras razones, como una medida del IFT para evitar los problemas de competencia asociados a la integración vertical de los servicios mayoristas del AEPT, que le permitían a este tener la capacidad de obstaculizar el acceso a los servicios mayoristas a sus competidores. La separación de Telmex y Telnor en dos entidades mayoristas (EM y DM) y una minorista (DMn), constituye una medida encaminada a aumentar los incentivos de cumplir con el principio de no discriminación, y proveer los servicios de manera transparente.

No obstante, GTV ha manifestado al IFT en reiteradas ocasiones su preocupación por todos los posibles riesgos relacionados con la implementación de la Separación Funcional por parte del AEPT. Si bien los objetivos de la Separación Funcional pretenden atender la necesidad de los mercados para lograr un incentivo en la competencia, GTV no ha logrado identificar en la ORE – DM, resultado de la separación, cómo se garantizará el cumplimiento de las obligaciones del AEPT en lo referente a condiciones no discriminatorias, calidad de los servicios, interacción entre la EM y la DM, etc.

Una de las principales preocupaciones que GTV ha identificado en la presente OR bajo consulta pública, radica en la falta de especificidad sobre elementos mencionados y aclarados en la Resolución de Separación Funcional, pero que no se reflejan y acatan en la ORE – DM.

⁶ IFT – Medidas de Preponderancia: <http://www.ift.org.mx/conocenos/pleno/sesiones/iv-extraordinaria-del-pleno-27-de-febrero-de-2017>

Lo anterior se traduce en inconsistencias específicas de los condicionantes de proyectos especiales que pueden facilitar que el AEPT utilice los vacíos regulatorios para retroceder los avances que se pretenden lograr con la Separación Funcional.

Adicional a los riesgos derivados de la Separación Funcional, los CS se enfrentan a otro gran problema resultante de la ORE – DM propuesta por el AEPT.

Como se ha reiterado al Instituto en respuestas anteriores, desde la implementación de las ORs en el mercado de telecomunicaciones, las propuestas de ORE del AEPT han resultado históricamente en un constante detrimento de las condiciones necesarias para que los CS puedan acceder debidamente a los servicios incluidos en la OR. GTV ha identificado que, todos los años, las versiones finales de la ORE no tienen en cuenta gran parte de las sugerencias de los CS y, en cambio, incluyen condiciones y modificaciones que dificultan el acceso, la entrega y operación de los servicios que hacen parte de la ORE.

De la misma forma como ha ocurrido históricamente, los términos de la ORE – DM resultado de la Separación Funcional no sólo no tienen en cuenta las sugerencias de los CS presentadas en respuestas a consultas públicas anteriores, sino que han empeorado aún más las condiciones de la OR. Con la ORE – DM bajo consulta, se ha llegado al punto en que las condiciones para el acceso a los servicios son incluso peores que las establecidas en la ORE propuesta 2020 publicada el pasado 09 de agosto de 2019 por el AEPT.

El AEPT ha implementado múltiples cambios a lo largo de la ORE – DM que empeoran o restringen considerablemente las condiciones de acceso en comparación a la ORE vigente, dificultando sistemáticamente el acceso, la entrega y la operación de los servicios. A modo de ejemplo, en la Figura 4-1 se presentan algunos de los cambios en detrimento de la Oferta que se incluyen en la propuesta de la ORE – DM.



Tema	Apartado de la ORE 2019	Apartado propuesta ORE 2020	Apartado propuesta ORE - DM 2020
<p>2. Servicio Comercial de Telecomunicaciones</p>	<p>2.1 Servicios mayoristas de Arrendamiento de Enlaces Dedicados</p> <p>"Servicio de provisión de enlaces dedicados que Telmex ofrece a los concesionarios: Enlaces Locales (ambas puntas en una misma localidad), Enlaces entre Localidades (con puntas en diferentes localidades) y Enlaces de Larga Distancia Internacional (una de las puntas se ubica dentro del área de cobertura concesionada a Telmex), todos los anteriores con capacidades de nX64 Kbps (donde n= 1, 2, 3, 4, 6, 8, 10, 12 y 16); E1 (2Mbps), E2 (8 Mbps), E3 (34 Mbps), E4 (139 Mbps), STM1 (155 Mbps), STM4 (622 Mbps), STM16 (2.5 Gbps), STM64 (10 Gbps), STM256 (40 Gbps) y Ethernet (1 Mbps a 100 Gbps) de conformidad con lo establecido en la tabla numeral 2.3."</p>	<p>2.1 Servicios mayoristas de Arrendamiento de Enlaces Dedicados</p> <p>"Servicio de provisión de enlaces dedicados que Telmex ofrece a los concesionarios: Enlaces Locales (ambas puntas en una misma localidad) - Enlaces entre Localidades (con puntas en diferentes localidades) y Enlaces de Larga Distancia Internacional (una de las puntas se ubica dentro del área de cobertura concesionada a Telmex), todos los anteriores con las siguientes capacidades de nX64 Kbps (donde n= 1, 2, 3, 4, 6, 8, 10, 12 y 16); E1 (2Mbps), E2 (8 Mbps), E3 (34 Mbps), E4 (139 Mbps), STM1 (155 Mbps), STM4 (622 Mbps), STM16 (2.5 Gbps), STM64 (10 Gbps), STM256 (40 Gbps) y Ethernet (1 Mbps a 100 Gbps) de conformidad con lo establecido en la tabla numeral 2.3; <u>Ethernet 1 Mbps, Ethernet 2 Mbps, Ethernet 4 Mbps, Ethernet 6 Mbps,</u></p>	<p>2.1 Servicios mayoristas de Arrendamiento de Enlaces Dedicados</p> <p>"Servicio de provisión de enlaces dedicados que <u>División mayorista Telmex</u> ofrece a los concesionarios: Enlaces Locales (ambas puntas en una misma localidad), Enlaces entre Localidades (con puntas en diferentes localidades) y Enlaces de Larga Distancia Internacional (una de las puntas se ubica dentro del área de cobertura concesionada a <u>División mayorista</u>), todos los anteriores con las siguientes capacidades: Ethernet 1 Mbps, Ethernet 2 Mbps, Ethernet 4 Mbps, Ethernet 6 Mbps, Ethernet 8 Mbps, Ethernet 10 Mbps, Ethernet 20 Mbps, Ethernet 30 Mbps, Ethernet 40 Mbps, Ethernet 50 Mbps, Ethernet 60 Mbps, Ethernet 80 Mbps, Ethernet 100 Mbps, Ethernet 150 Mbps, Ethernet 200 Mbps, Ethernet 250 Mbps, Ethernet 500</p>

Tema	Apartado de la ORE 2019	Apartado propuesta ORE 2020.	Apartado propuesta ORE – DM 2020
		<p><u>Ethernet 8 Mbps, Ethernet 10 Mbps, Ethernet 20 Mbps, Ethernet 30 Mbps, Ethernet 40 Mbps, Ethernet 50 Mbps, Ethernet 60 Mbps, Ethernet 80 Mbps, Ethernet 100 Mbps, Ethernet 150 Mbps, Ethernet 200 Mbps, Ethernet 250 Mbps, Ethernet 500 Mbps, Ethernet 1 Gbps, Hub Ethernet 1 Gbps 10 Mbps, Hub Ethernet 40 Mbps y Hub Ethernet 101 Gbps, de conformidad con lo establecido en la tabla del numeral 2.3.</u></p>	<p>Mbps, Ethernet 1 Gbps, Hub Ethernet 1 Gbps 10 Mbps, Hub Ethernet 40 Mbps y Hub Ethernet 101 Gbps, de conformidad con lo establecido en la tabla del numeral 2.3.”</p>



Tema

Apartado de la ORE 2019

Apartado propuesta ORE 2020

Apartado propuesta ORE – DM 2020

2. Servicio
Comercial de
Telecomunicaciones

2.4.1 Plazos de entrega

2.4.1 Plazos de entrega

2.4.1 Plazos de entrega

Capacidad	Plazos Máximos	
	Locales	Entre Localidades/ Larga Distancia Internacional
64Kbps a 1,024 Kbps	13 días hábiles	18 días hábiles
2.048 Mbps	13 días hábiles	18 días hábiles
8.448 Mbps	13 días hábiles	18 días hábiles
34.368 Mbps	21 días hábiles	35 días hábiles
139.26 Mbps	21 días hábiles	35 días hábiles
155.52 Mbps	21 días hábiles	35 días hábiles
622.08 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
2,488 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
9,953.28 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
39.813.12 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
Ethernet 1 Mbps	25 días hábiles	35 días hábiles

Capacidad	Plazos Máximos	
	Locales	Entre Localidades/ Larga Distancia Internacional
64Kbps a 1,024 Kbps	13 días hábiles	18 días hábiles
2.048 Mbps	13 días hábiles	18 días hábiles
8.448 Mbps	13 días hábiles	18 días hábiles
34.368 Mbps	21 días hábiles	35 días hábiles
139.26 Mbps	21 días hábiles	35 días hábiles
155.52 Mbps	21 días hábiles	35 días hábiles
622.08 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
2,488 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
9,953.28 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
39.813.12 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
Ethernet 1 Mbps	25 <u>60</u> días hábiles	35 <u>60</u> días hábiles

Capacidad	Plazos Máximos	
	Locales	Entre Localidades/ Larga Distancia Internacional
64Kbps a 1,024 Kbps	13 días hábiles	18 días hábiles
2.048 Mbps	13 días hábiles	18 días hábiles
8.448 Mbps	13 días hábiles	18 días hábiles
34.368 Mbps	21 días hábiles	35 días hábiles
139.26 Mbps	21 días hábiles	35 días hábiles
155.52 Mbps	21 días hábiles	35 días hábiles
622.08 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
2,488 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
9,953.28 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
39.813.12 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
Ethernet 1 Mbps	60 25 días hábiles	60 días hábiles

Tema	Apartado de la ORE 2019			Apartado propuesta ORE 2020			Apartado propuesta ORE - DM 2020		
	Ethernet 2 Mbps	25 días hábiles	35 días hábiles	Ethernet 2 Mbps	25 60 días hábiles	35 60 días hábiles	Ethernet 2 Mbps	60 62 días hábiles	60 días hábiles
	Ethernet 4 Mbps	25 días hábiles	35 días hábiles	Ethernet 4 Mbps	25 60 días hábiles	35 60 días hábiles	Ethernet 4 Mbps	60 62 días hábiles	60 días hábiles
	Ethernet 6 Mbps	25 días hábiles	35 días hábiles	Ethernet 6 Mbps	25 60 días hábiles	35 60 días hábiles	Ethernet 6 Mbps	60 62 días hábiles	60 días hábiles
	Ethernet 8 Mbps a 100 Gbps	60 días hábiles	60 días hábiles	Ethernet 8 Mbps a 100 Gbps	60 días hábiles	60 días hábiles	Ethernet 8 Mbps a 100 Gbps	60 días hábiles	60 días hábiles
				Ethernet 8 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles	Ethernet 8 Mbps	60 62 días hábiles	60 días hábiles
				Ethernet 10 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles	Ethernet 10 Mbps	60 62 días hábiles	60 días hábiles
				Ethernet 20 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles	Ethernet 20 Mbps	60 62 días hábiles	60 días hábiles
				Ethernet 30 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles	Ethernet 30 Mbps	60 62 días hábiles	60 días hábiles
				Ethernet 40 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles	Ethernet 40 Mbps	60 62 días hábiles	60 días hábiles
				Ethernet 50 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles	Ethernet 50 Mbps	60 62 días hábiles	60 días hábiles
				Ethernet 60 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles	Ethernet 60 Mbps	60 62 días hábiles	60 días hábiles
				Ethernet 80 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles	Ethernet 80 Mbps	60 62 días hábiles	60 días hábiles
				Ethernet 100 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles	Ethernet 100 Mbps	60 62 días hábiles	60 días hábiles
				Ethernet 150 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles	Ethernet 150 Mbps	60 62 días hábiles	60 días hábiles

Tema	Apartado de la ORE 2019	Apartado propuesta ORE 2020			Apartado propuesta ORE-DM 2020		
		<u>Ethernet</u> <u>200 Mbps</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>Ethernet</u> <u>200 Mbps</u>	<u>60</u> <u>62 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>
		<u>Ethernet</u> <u>250 Mbps</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>Ethernet</u> <u>250 Mbps</u>	<u>60</u> <u>62 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>
		<u>Ethernet</u> <u>500 Mbps</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>Ethernet</u> <u>500 Mbps</u>	<u>60</u> <u>62 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>
		<u>Ethernet 1</u> <u>Gbps</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>Ethernet 1</u> <u>Gbps</u>	<u>60</u> <u>62 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>
		<u>Hub</u> <u>Ethernet</u> <u>10 Mbps</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>Hub</u> <u>Ethernet</u> <u>10 Mbps</u>	<u>60</u> <u>62 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>
		<u>Hub</u> <u>Ethernet</u> <u>40 Mbps</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>Hub</u> <u>Ethernet</u> <u>40 Mbps</u>	<u>60</u> <u>62 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>
		<u>Hub</u> <u>Ethernet</u> <u>1 Gbps</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>	<u>Hub</u> <u>Ethernet</u> <u>1 Gbps</u>	<u>60</u> <u>62 días</u> <u>hábiles</u>	<u>60 días</u> <u>hábiles</u>
2. Servicio Comercial de Telecomunicaciones	<p>2.5.6.2 Plazo de entrega de cotizaciones de Proyectos Especiales</p> <p>"Telmex proporcionará a los Concesionarios o Autorizados Solicitantes, a través del SEG, la justificación técnica, la solución propuesta y la cotización detallada de cada Proyecto Especial, a más tardar dentro de los 7 (siete) días hábiles siguientes al plazo de 2 (dos) días hábiles con que Telmex cuenta para</p>	<p>2.5.6.2 Plazo de entrega de cotizaciones de Proyectos Especiales</p> <p>"Telmex proporcionará a los Concesionarios o Autorizados Solicitantes, a través del SEG, la justificación técnica, la solución propuesta y la cotización detallada de cada Proyecto Especial, a más tardar dentro de los 7 (siete) días hábiles siguientes al plazo de 2 (dos) 4 (cuatro) días hábiles con que</p>	<p>2.5.6.2 Plazo de entrega de cotizaciones de Proyectos Especiales</p> <p>"División Mayorista Telmex proporcionará a los Concesionarios o Autorizados Solicitantes, a través del SEG/<u>SIPO</u>, la justificación técnica, la solución propuesta y la cotización detallada de cada Proyecto Especial, a más tardar dentro de los 9 (nueve) 7 (siete) días hábiles siguientes al plazo de 4 (cuatro) días hábiles con que División mayorista Telmex cuenta para</p>				

Tema	Apartado de la ORE 2019	Apartado propuesta ORE 2020	Apartado propuesta ORE – DM 2020
	<i>validar las solicitudes de servicios conforme al numeral 2.5.1."</i>	<i>Telmex cuenta para validar las solicitudes de servicios conforme al numeral 2.5.1."</i>	<i>validar las solicitudes de servicios conforme al numeral 2.5.1."</i>

Figura 4-1 Apartados característicos de la ORE vigente susceptibles a modificación por parte del AEPT [Fuente: ORE vigente, ORE propuesta 2020, ORE – DM Separación Funcional 2020, 2019]

U

Adicional a los ejemplos presentados en la Figura 4-1, existen múltiples cambios que el AEPT intenta incluir en la ORE – DM, en detrimento de la calidad y las condiciones de acceso impuestas a los CS.

Con base en la problemática presentada, durante la pasada consulta pública del presente año realizada por el Instituto sobre la Propuesta ORE 2020, GTV identificó cambios que empeoraban la operatividad de la misma, por lo que decidió realizar todos sus comentarios y sugerencias respecto de la ORE vigente, ignorando los cambios de la Propuesta ORE 2020. Sin embargo, para el caso de la ORE – DM, no es posible optar por responder a las ofertas vigentes porque no existe una ORE – DM vigente antes de la Separación Funcional.

En este sentido, GTV reitera al Instituto la importancia de garantizar que las consecuencias de la Separación Funcional no supongan una desmejora o retroceso de las condiciones de la ORE vigente. Por esta razón y debido a la imposibilidad de estructurar la presente respuesta en torno a una ORE – DM vigente, se solicita que la Oferta derivada de la Separación Funcional del AEPT, por lo menos mantenga los términos de calidad y las condiciones de la ORE vigente.

Asimismo, se solicita que, en caso de existir mejoras en la ORE 2020 producto de la respuesta de los CS a la consulta pública de agosto de 2019, esas mejoras en plazos y parámetros de calidad se mantengan para la ORE – DM.



5 EM como única entidad proveedora de servicios

La Separación Funcional ha sido implementada por múltiples reguladores con el fin de hacer más transparentes los límites entre las divisiones mayorista y minorista de un mismo operador, de manera a reducir o eliminar la discriminación potencialmente ejercida por el operador dominante⁷. La Separación Funcional pretende acelerar la provisión de los servicios de acceso mejorando con ello la entrega, calidad y precios de los servicios.

No obstante, si bien la Separación Funcional que implementará el AEPT en México considera una división similar a la contemplada en otros países (EM, DM, DMn), la división de los servicios EM/DM y las ventanillas de acceso definidas por el IFT difieren en gran medida de la experiencia internacional. Por ello, en el contexto mexicano resulta sumamente preocupante para GTV la asignación de servicios entre las entidades separadas del AEPT definida por el IFT en la Resolución de Separación Funcional.

Conforme a la experiencia internacional (ver más adelante) resulta crucial que, frente al marco de Separación Funcional a ser implementado por el AEPT, se reduzca el acceso a los servicios mayoristas a una única ventanilla de acceso (la EM), tanto para la DM del AEPT como al resto de CS de la industria. En este sentido, el AEPT únicamente debería adquirir los servicios de la EM a través de su DM para comercializarlos. Esta estructura evitaría posibles discriminaciones en la provisión de los servicios por parte del AEPT.

GTV está de acuerdo con el proceso de Separación Funcional en pro de mejorar la competencia en el sector, aunque no está de acuerdo con el esquema actual de esta. Lo anterior debido a que este esquema no refleja la Separación Funcional que el sector de la industria de las telecomunicaciones mexicana necesitaba.

Tal y como lo ha definido el IFT, supone un gran riesgo para la operatividad de la provisión de los servicios a los CS y para la competencia en el sector.

GTV propone la implementación de la EM como único proveedor de servicios mayoristas, en línea con las mejores prácticas internacionales. Esto permitirá evitar posibles actuaciones arbitrarias del AEPT en contra de los intereses de los CS así como evitaría la duplicación innecesaria de ORs para un mismo tipo de servicio.

No obstante, debido a que los diversos actores de la industria no tuvieron la oportunidad de opinar sobre la mejor forma de implementar la Separación Funcional, el presente documento se dispone a responder las ORs resultado de la Separación Funcional.

7

<https://www.oecd.org/centrodemexico/49528111.pdf>

Experiencia internacional

El Reino Unido fue la primera región en aplicar la Separación Funcional en 2006 a raíz de la decisión del regulador (Ofcom) de declarar a British Telecom (BT) como el agente con poder significativo de mercado. Esta decisión se tomó como consecuencia del trato discriminatorio de BT hacia los operadores alternativos, incluyendo la divulgación de información preferencial sobre competidores minoristas y modelos de asignación de costos entre sus propias divisiones minoristas⁸.

A raíz de la Separación Funcional, se creó Openreach en 2006 como una subsidiaria de BT para la provisión de los servicios mayoristas de acceso. Estos incluyen arrendamiento de línea telefónica, desagregación del bucle y productos anticipados de red de próxima generación (NGA). Adicionalmente, se establecieron procesos y sistemas claros en contra del trato discriminatorio como la auditoría por parte de organismos independientes y la inclusión de murallas chinas⁹. En comparación con el esquema definido en México, no se consideró la división de servicios en las modalidades local/transporte como lo definió el IFT en el plan final de implementación que le aprobó al AEPT.

Por otro lado, Nueva Zelanda, aunque inspirado en el caso de Reino Unido, es un caso particular en Separación Funcional por las diferentes condiciones institucionales y de infraestructura. Sumado a los tratos de tratos discriminatorios de Telecom NZ (el operador dominante de Nueva Zelanda), el estado de las redes de despliegue era bastante precario y, en consecuencia, el estado neozelandés decidió imponer la Separación Funcional e implementar un plan para el despliegue de FTTH¹⁰. Con ello surgieron tres entidades: una empresa mayorista separada "Chorus", una división mayorista del operador dominante y una división minorista.

La diferencia clave entre Nueva Zelanda y Reino Unido radica en que para Telecom NZ las unidades de servicio de red de acceso se operan de manera independiente por Chorus, mientras que los demás servicios se operan a través de la división mayorista de Telecom NZ. Esta división mayorista opera como parte de la empresa minorista del operador dominante, contratando servicios de Chorus de la misma forma que cualquier otro solicitante para luego comercializarlos con su división minorista.

Por otra parte, en Italia, el regulador de telecomunicaciones AGCOM ordenó la separación funcional de TI en 2007 debido a la persistencia de un bajo nivel de competencia en el mercado¹¹. El esquema de separación adaptado por el operador dominante implicó la creación de una empresa mayorista llamada "Open Access" para la provisión de los

⁸ <https://www.oxera.com/wp-content/uploads/2018/03/Vertical-functional-separation-in-the-electronic-comms-sector-1.pdf>

⁹ Herramienta para garantizar que la información de los competidores clave no se filtre en las sucursales minoristas de BT.

¹⁰ FTTH: Fibra óptica al hogar por sus siglas en inglés

¹¹ BEREC Guidance on functional separation – Annex I – Functional separation in practice: EU experiences, 2011

servicios de acceso. En este caso la división mayorista de TI ("TI Wholesale") continúa siendo la única ventanilla a través de la cual los operadores solicitantes acceden a todos los servicios mayoristas, incluidos los servicios de red de acceso como la desagregación del bucle local. Es decir, Open Access recibe las solicitudes de servicios de red de acceso de TI Wholesale, y es TI Wholesale la empresa que provee los servicios a los operadores.



6 Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la separación funcional

El 27 de febrero de 2017 el IFT ordenó la Separación Funcional del AEPT como resultado de la Revisión Bienal sobre la efectividad de las Medidas de Preponderancia¹² (en lo sucesivo "revisión bienal") impuestas al AEPT en 2014¹³. En dicha revisión, el IFT determinó que dicha medida era necesaria para que todos los operadores tuvieran acceso efectivo a insumos esenciales en los mismos términos y condiciones, garantizando la no discriminación en la provisión de los servicios.

No obstante, aunque la Separación Funcional pretende ser un mecanismo para fomentar la competencia en el sector, la falta de claridad en la definición de los procedimientos asociados en la transición hacia el nuevo marco de acción del AEPT, presenta una gran preocupación para todos los actores de la industria. Si bien se han logrado ciertos avances en lo referente a la operatividad de la ORE, a pesar de las numerosas trabas que ha impuesto el AEPT a lo largo de los últimos años, el proceso de transición hacia las nuevas OR resultantes de la Separación Funcional genera incertidumbre en lo referente a la operatividad y la continuidad en el acceso a los servicios mayoristas regulados.

La falta de procedimientos claros – con plazos máximos determinados equivalentes a los de la operación minorista del AEPT – y la ausencia de responsables explícitamente asignados para el proceso de transición hacia las nuevas ORs, permitirá amplios márgenes para que el AEPT obstaculice la funcionalidad de la ORE – DM e impida el uso efectivo de los servicios a los CS.

Más específicamente, la firma de la ORE para su respectiva utilización normalmente toma un mes, desde que se inicia el trámite hasta que se firma la OR. La ORE – DM entraría en vigor en marzo de 2020, por lo que los CS deben hacer uso de la ORE 2020 durante enero y febrero para acceder a los servicios mayoristas de compartición de infraestructura del AEPT. El problema radica en que no hay claridad sobre los procedimientos que van a regir el período intermedio entre la entrada en vigor de la ORE – DM y el fin de la ORE 2020, ya que no se han incluido las disposiciones correspondientes en la ORE – DM o en la Resolución de Separación Funcional.

Como consecuencia de lo mencionado, los CS se enfrentan a tres grandes problemas derivados del proceso de transición de la Separación Funcional:

¹² Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76

¹³ Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76

- ausencia de procedimientos definidos que enmarquen la transición entre la ORE 2020 y las ORE – DM
- ausencia de procedimientos definidos para garantizar el empalme con las nuevas Medidas de Preponderancia
- falta de participación y claridad durante la definición del plan final de implementación

Acercándose la fecha para cumplir con los plazos establecidos, se hace inminente una transición que no sólo está relacionada con la Separación Funcional del AEPT sino también con todos los riesgos que esto implica en la provisión de los servicios a los CS.

6.1 Transición entre la ORE 2020 y las ORE – DM

De acuerdo con lo estipulado por el IFT en el plan final de implementación de la Separación Funcional, el AEPT cuenta con un período de transición definido de acuerdo con lo siguiente:

“Periodo de no más de 2 años, contados a partir de la notificación del Plan Final de Implementación para que las Empresas Mayoristas y las Divisiones Mayoristas estén completamente conformadas y proveyendo en su totalidad los servicios mayoristas que les apliquen”.¹⁴

Respecto de la responsabilidad del AEPT durante este período de transición (que podría convertirse en 3 años en caso de prórroga¹⁵), el IFT establece lo siguiente:

“(…) Telmex y Telnor, hasta en tanto no se concrete la separación funcional, serán los responsables ante el Instituto del cumplimiento de las obligaciones de las medidas de preponderancia, así como de aquellas que resulten durante el periodo de transición. Tras concretar la implementación de la separación funcional, será obligación particular de las EM, las DM y las DMn continuar con el cumplimiento de las obligaciones que en cada una recaigan”.¹⁶

Por otra parte, con el fin de coadyuvar con la implementación de la Separación Funcional, el IFT determinó la creación de un grupo de transición, de acuerdo con lo siguiente:

“(…)”

A efecto de implementar la presente medida, el Instituto participará, en coordinación con el Agente Económico Preponderante, en un grupo

¹⁴ Página 331 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

¹⁵ Página 140 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

¹⁶ Página 123 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

multidisciplinario que coadyuvará con consultas, aclaraciones e implementación de la medida”.¹⁷

Adicionalmente, la Resolución de Separación Funcional establece los siguientes lineamientos en lo referente a la comunicación entre las EM y las DM del AEPT durante el período de transición:

“La comunicación entre la Empresas Mayoristas y Telmex/Telnor durante el periodo de transición deberá considerar las siguientes tres fases:

*I. Fase de transferencia: establece la comunicación a efecto de **transferir la operación de los servicios mayoristas que proveerán las Empresas Mayoristas y asegurar la continuidad de los mismos.** Se considera el periodo que transcurre desde la notificación del Plan hasta el momento de conclusión de la transferencia del personal (firma de contratos con las Empresas Mayoristas);*

(...)

*II. Fase de estabilización de la operación: establece la comunicación a efecto de apoyar el **desarrollo del SEG y SIPO y los sistemas internos de las Empresas Mayoristas.** Dicha comunicación deberá concluir al 100%, al finalizar el periodo de desarrollo e implementación de los sistemas internos y del SEG y SIPO, y*

*III. Fase de operación efectiva: establece que **la comunicación no deberá tener una naturaleza diferente a la que sostengan las Empresas Mayoristas con cualquier solicitante de servicios mayoristas** y deberá apegarse a lo dispuesto en el código de ética, código de actuación y Manuales de Procedimientos, considerando además la comunicación necesaria para el reporte de obligaciones ante el instituto”.*¹⁸

Conforme a lo establecido en la Resolución de Separación Funcional, el período de transición definido por el Instituto corresponde al período para la implementación del plan final de la Separación Funcional. En ningún momento se define un período de transición adicional, que inicie en el momento en el que se concluye el proceso de implementación y que garantice a los CS la posibilidad de hacer la transición operativa hacia el nuevo marco regulatorio de una manera transparente, fluida y sin adversidades.

Adicionalmente, si bien el Instituto ha intentado definir múltiples mecanismos para garantizar una transición idónea para los CS, la Resolución de Separación Funcional no define de manera clara ningún lineamiento que rijan la transición de la ORE 2020 a la ORE – DM. Cabe resaltar que la ORE – DM bajo consulta tampoco establece ningún apartado en relación con la transición de la ORE 2020 a la ORE – DM.

¹⁷ Página 300 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

¹⁸ Página 366 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Los CS se enfrentan al riesgo de que exista un período en el cual el AEPT bloquee la provisión de los servicios mayoristas de arrendamiento de enlaces dedicados bajo el argumento de que el mecanismo de acceso no se encuentra vigente. Es decir, dada la falta de claridad en la transición de las ORs, el AEPT puede argumentar que el CS está haciendo uso de una OR que no se encuentra vigente aún (las ORE de Separación Funcional) o que ha cesado de aplicar (ORE 2020) para impedir el acceso a los CS.

6.2 Migración de los servicios existentes

Tanto en la Resolución de Separación Funcional como en la ORE – DM se omite la inclusión de cláusulas o disposiciones que enmarquen el proceso de transición de los servicios actualmente contratados por los CS del marco regulatorio preexistente al marco regulatorio relacionado con la Separación Funcional.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Actualmente no existen procedimientos claros que definan cómo se van a gestionar los servicios contratados por los CS antes de la entrada en vigor de la Separación Funcional. Es decir, durante el proceso de firma de la ORE – DM, el CS no cuenta con un mecanismo que le garantice la continuidad de los servicios existentes, dado que en la ORE – DM no se establece cuál va a ser la entidad responsable con la que se puedan gestionar modificaciones, bajas, fallas y otros asuntos relacionados con los servicios durante el período de transición.

Por último, es de suma importancia reiterar que la Separación Funcional siempre debe garantizar que el usuario final tenga un servicio de alta calidad. Dado lo anterior, en ninguna instancia dentro del proceso de transición a este nuevo marco regulatorio se debe interrumpir o dar de baja a servicios actuales. Si por algún motivo de fuerza mayor se llegara a interrumpir alguna operación dentro de la situación antes mencionada, el servicio debe estar deshabilitado máximo entre 30 y 120 minutos, tal como está actualmente establecido.

6.3 Empalme con las nuevas Medidas de Preponderancia

La Resolución de Separación Funcional define la siguiente disposición en lo referente a la asignación de los servicios entre la EM y la DM del AEPT:

"(...)



La lista de servicios antes referida podrá variar a raíz de la modificación de servicios derivada de la revisión de las ofertas de referencia, o bien, de la revisión bienal de medidas de preponderancia¹⁹.

Lo anterior constituye un gran riesgo para los CS en cuanto a que podría generar cambios considerables en el marco regulatorio que aplicará para la Separación Funcional y puede afectar gravemente la dinámica de la provisión de los servicios regulados. Los CS se enfrentan a la incertidumbre de tener que adaptarse a una asignación de servicios incluso menos conveniente que la definida en el plan final de implementación.

Cabe resaltar que la ORE – DM bajo consulta no establece ningún apartado en relación con la transición hacia las nuevas Medidas de Preponderancia, que entrarán en vigor en 2020 y constituirán el marco normativo sobre el cual operará la ORE – DM durante un periodo de dos años (hasta la próxima revisión de las Medidas).

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Las Medidas de Preponderancia constituyen el marco legal y regulatorio bajo el cual se rigen las Ofertas de Referencia. Precisamente, es en las Medidas en donde se estipulan las condiciones generales de las ORs que garantizan su operatividad, tales como las condiciones técnicas, económicas y legales mínimas para asegurar la correcta provisión de los servicios.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta difícil de entender que el IFT someta a consulta pública la propuesta de ORE – DM antes de haber definido y publicado las nuevas Medidas de Preponderancia resultado de la revisión bienal.

Más aún, de acuerdo con lo estipulado en la Resolución de Separación Funcional presentada anteriormente, resulta alarmante para los CS que la Resolución de Separación Funcional estipule que la asignación de los servicios podrá variar a raíz de la modificación de servicios derivada de la revisión bienal de las Medidas de Preponderancia. Esto podría implicar una nueva consulta pública de la ORE – DM antes de la entrada en operación de la Separación Funcional.

Implementar cambios sobre la asignación tiene un efecto directo sobre las condiciones bajo las cuales los CS pueden acceder a los servicios, sobre la documentación asociada y sobre las capacitaciones que deben realizarse al personal de los CS respecto a la operación. Estas actividades pueden dar cabida al AEPT para generar cobros injustificados, crear procedimientos adicionales innecesarios y empeorar las condiciones actuales de acceso a los CS o simplemente denegarlo por el estado de incertidumbre al respecto.

¹⁹ Página 337 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119



6.4 Participación y visibilidad durante la definición del plan final de implementación

Tanto en la Resolución de Separación Funcional como en la ORE – DM se omite la inclusión de cláusulas o disposiciones que enmarquen el proceso de transición del marco regulatorio preexistente al marco regulatorio relacionado con la Separación Funcional.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

GTV está sumamente preocupado por la falta de visibilidad que ha tenido que ha tenido el mercado en el proceso de Separación Funcional y en la manera que el IFT afrontará la transición asociada a la Separación Funcional del AEPT. La preocupación del GTV radica en que, si actualmente el AEPT dificulta el acceso a los servicios de la ORE con la transición hacia la Separación Funcional tendría muchos más vacíos regulatorios para persistir o empeorar este tipo de comportamiento, especialmente teniendo en cuenta la falta de claridad que existe en torno al periodo intermedio entre la vigencia de la ORE 2020 y la entrada en vigor de la ORE – DM.

La presente consulta pública representa la primera oportunidad que tienen los CS para expresarse sobre la Separación Funcional del AEPT. El IFT tomó decisiones fundamentales para la implementación de la Separación Funcional de manera interna con el AEPT sin tener en cuenta las opiniones de los diferentes agentes de la industria, quienes finalmente son los que hacen uso de los servicios mayoristas y tienen que enfrentarse a las prácticas anticompetitivas y barreras operativas que implementa el AEPT para bloquear la masificación de los servicios mediante las ORs.

Por esta razón, GTV considera que no existe una alineación entre las necesidades de la industria y las determinaciones tomadas por parte del IFT en el marco de la Separación Funcional. El marco regulatorio esperado para la Separación Funcional no consideraba la división de los servicios regulados entre dos entidades mayoristas que tuvieran interdependencias para la provisión de los servicios, sino la creación de una empresa mayorista que administrara y gestionara todos los servicios mayoristas y una división minorista del AEPT que tuviera que contratar todos los servicios a dicha empresa mayorista bajo las mismas condiciones que el resto de CS.

Esta separación funcional mayorista – minorista del AEPT garantizaría al mercado que se cumplieran los principios básicos de la competencia: no discriminación, la transparencia, la proporcionalidad, la equivalencia de insumos, la replicabilidad técnica, la replicabilidad económica, etc.

Si la Separación Funcional hubiese resultado en el esquema presentado, la división minorista del AEPT habría tenido que utilizar los mismos insumos y condiciones que el resto de CS, nivelando el campo juego y garantizando que no se presentarán tratos preferenciales para las filiales del Grupo América Móvil. El resultado de la Separación Funcional presenta el riesgo potencial de que el AEPT aproveche las condiciones actuales

para retrasar la entrega de los servicios y escudarse en las interdependencias de la EM y DM para evadir las obligaciones regulatorias que le han sido impuestas por su posición de dominancia en el mercado de telecomunicaciones mexicano.

Adicionalmente, el hecho de que el IFT decida publicar casi al tiempo la ORE– DM y las Medidas de Preponderancia puede presentar un gran riesgo de inoperatividad para los CS por la falta de congruencia y armonioso funcionamiento entre ambas herramientas regulatorias.

6.5 Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación

Si bien GTV aplaude la iniciativa de implementar el proceso de Separación Funcional, con base en los problemas presentados anteriormente y con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos regulatorios y con el mandato constitucional del IFT de promover la competencia en el sector, se propone lo siguiente:

- **Extender la entrada en vigor de la ORE – DM hasta 2021.** Esta extensión permitiría tener certeza sobre la congruencia entre las nuevas Medidas de Preponderancia y la ORE – DM. Además, podría evitar múltiples problemas derivados de la ausencia de una transición con procedimientos claramente definidos.
 - si lo anterior no es posible, se plantea la opción de que en las Medidas de Preponderancia y en la ORE – DM se muestre explícitamente el funcionamiento completo de la transición (línea de tiempo detallada con hitos, procedimientos y plazos de cada actividad) entre la ORE 2020 y la ORE – DM.



7 Operación de las OR ante la interdependencia entre la DM y la EM

A partir de la Resolución de Separación Funcional se definió la segregación de servicios prestados por el AEPT en el marco de la ORE. Allí se definió que las DM tendrían a su cargo los servicios de transporte entre localidades y de larga distancia asociado a los enlaces dedicados.

Por otro lado, se definió que las EM tendrían a su cargo los servicios de enlaces dedicados locales y transporte local. Además, se añadió la posibilidad de habilitar para las EM el servicio de enlaces dedicados de acceso (con posibilidad de que los CS usen su propia infraestructura de transporte).

Con base en lo anterior el siguiente gráfico ilustra el flujo de interacciones entre los CS y eventualmente la EM o la DM.

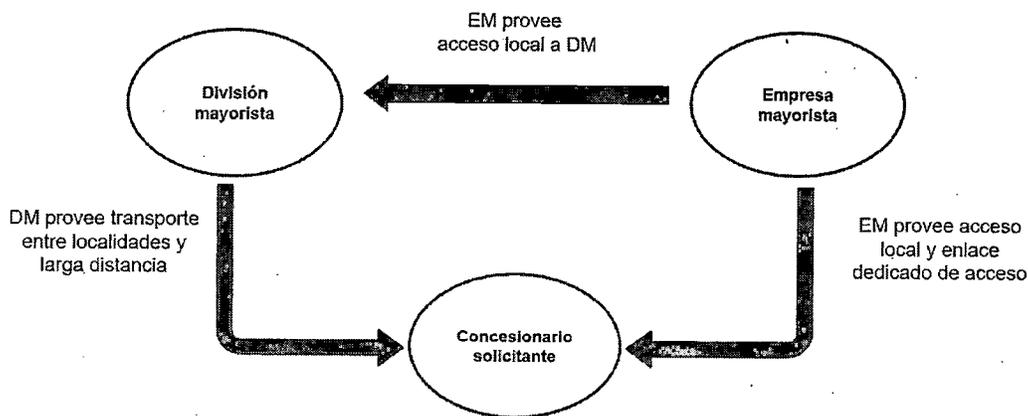


Figura 7.1: Esquema de interacción CS-EM.DM [Fuente: GTV, 2019]

Del gráfico se puede interpretar que según la Resolución de Separación Funcional la asignación de servicios no debería desencadenar interdependencias entre la DM y la EM que afecten la prestación del servicio tal y como opera actualmente.

A pesar de lo anterior, ciertos elementos introducidos por el AEPT dentro de la ORE – DM pueden llegar a generar incertidumbre sobre el funcionamiento de la oferta, incluso siendo aspectos que rectificó el Instituto en la Resolución de Separación Funcional. Dichos elementos que no se incluyeron con un detalle exhaustivo en los términos y condiciones de esta nueva ORE – DM están relacionados con:

- las ambigüedades respecto a las duplicaciones de la red, que generan distorsiones en los determinantes de un proyecto especial

Ce

- la ausencia de sistemas de penalización que impidan el cobro por presuntas duplicidades de red

Alrededor de estas dos (2) situaciones, GTV considera que se generarán varios vacíos regulatorios que pueden dar lugar a potenciales tratos discriminatorios en la atención de necesidades de los operadores y retrasos innecesarios en las distintas etapas de la contratación.

Por ello, en el presente documento también se sugieren varias acciones con las que se podrían anticipar fricciones operativas innecesarias. Estas sugerencias consisten en:

- suprimir del texto de la ORE – DM todo lo relacionado con elementos que normalicen y faciliten que el AEPT unilateralmente puede exigir proyectos especiales cuando existan duplicaciones en las redes de la EM y DM
- introducir penalizaciones en la ORE – DM ante posibles descoordinaciones entre las EM y las DM que afecten negativamente a los CS

7.1 Ambigüedad respecto a las duplicaciones de la red y la necesidad injustificada de requerir proyectos especiales

El Instituto presentó suficientes argumentos para justificar que en la prestación de servicios mayoristas de enlaces dedicados no deberían existir conflictos de duplicaciones de red entre la DM y la EM. Concretamente explica lo siguiente:

*“Respecto a la alegada duplicidad de red, es importante señalar que **la creación de las EM inevitablemente conducirá a ciertas duplicidades**, siendo esto una de las principales razones por las que las empresas de telecomunicaciones en general están verticalmente integradas. No obstante, **la propuesta de las Proponentes de separar el tramo final del segmento local, también conducirá a duplicaciones, en algunos casos incluso mayores**. Asimismo, se resalta que **la duplicación de los equipos e instalaciones de red no depende únicamente de cómo se dividan los servicios entre las EM y las DM, sino que también depende de cómo se dé técnicamente la división de la red entre las dos entidades y de la relación entre las empresas como cliente/proveedor.**”*

[...]

*“Por ejemplo, en cuanto a la red SDH (del inglés Synchronous Digital Hierarchy, jerarquía digital síncrona), con la asignación de los enlaces dedicados locales a **las EM no es necesaria la duplicación de los enlaces de transporte "locales" (red)** en virtud de que los multiplexores de inserción-extracción (ADM del inglés add/drop multiplexer) a los cuales se conectan los circuitos de los usuarios, son viables de trasladar a las EM y luego conectarse al anillo de larga distancia (entre localidades) que podría ser retenido por Telmex, **lo que sólo podría requerir una pieza adicional de equipo** (un ADM adicional controlado por Telmex/Telnor o a la EM).”*



[...]

"Para los enlaces dedicados en **tecnología Ethernet**, existiría un conjunto de situaciones similares a las descritas para la red SDH. Sin embargo, debido a la naturaleza de la tecnología de los equipos Ethernet, particularmente si el equipo comprende enrutadores con capacidad MPLS (del inglés Multiprotocol Label Switching, conmutación de etiquetas multiprotocolo), **la reestructuración del equipo es más sencilla.**"

[...]

"Según sea el caso; (...) un enlace local se aprovisiona por debajo del anillo entre localidades, por lo que el tráfico local se transporta dentro de los anillos de niveles de agregación inferior. Una vez implementada la Separación Funcional el ADM adicional se ubica entre el anillo entre localidades y los anillos dentro de la localidad, **mientras que el enlace entre ambos ADM funge como frontera entre las EM y las DM** [(...)" ; esta solución logra separar de manera transparente la red de transporte local de la de transporte entre localidades."].

Por otro lado, pareciera que el AEPT introduce de forma intencional textos que obligasen la necesidad de proyectos especiales siempre que se requiera duplicar la infraestructura parcial o totalmente. Concretamente, en la ORE – DM se expone en el numeral 2.5.6 – Proyectos Especiales que:

*"En caso de que La División Mayorista 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:***

[...]

- *Cuando el Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante solicite una solución técnica en la red de acceso **que requiera duplicar la infraestructura parcial o totalmente.***

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."

Posteriormente, también en la ORE – DM se incluye un texto con una redacción diferente en el "ANEXO C - ACUERDO DE CALIDAD Y SUMINISTRO DE SERVICIO (SLA)" que dicta lo siguiente:

“En caso de que La División Mayorista 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:

[...]

- *Cuando el concesionario solicitante o autorizado solicitante solicite expresamente servicios **que requieran una solución de arquitectura, infraestructura y adición o ampliación de equipamiento***

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/SIPO, anexando la justificación técnica y la cotización para poder proporcionar los enlaces solicitados.”

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

La potencial consecuencia de la implementación bajo las condiciones actuales de la propuesta de la ORE – DM, es que el AEPT arbitrariamente cobre por adquisiciones de equipos o adecuaciones de red necesarios para cumplir con sus obligaciones derivadas de la Separación Funcional. De los textos incluidos en la ORE – DM, se infiere que hay intenciones del AEPT de facturar a los CS posibles costos relacionados con la adquisición de equipos ADM o de enrutadores con capacidad MPLS, los cuales se usaran como se mencionó en el punto anterior para delimitar la frontera entre la EM y la DM.

En ningún caso debe ser admisible que la elaboración de un proyecto especial se justifique para delimitar la frontera entre la EM y la DM, o como requerimiento para que esa frontera exista. Esa frontera debe existir en cualquier caso y todos los costos deben correr por cuenta de la EM del AEPT porque es su obligación que dicha separación sea operativa y suficientemente clara. Es decir, si no se suprime esta condicionante de la oferta cabe el riesgo de que la ORE – DM en sí misma incumpla con lo ya establecido en la Resolución de Separación Funcional.

Lo que parece más preocupante respecto a los proyectos especiales es que el AEPT siga insistiendo en justificar la necesidad de proyectos especiales cuando no son relativos a la planta externa. Por ello, es necesario reiterar la necesidad de delimitar los proyectos especiales únicamente a las adecuaciones en planta externa de tal forma que este tipo de propuestas del AEPT no tengan un impacto en la versión final de la ORE – DM.

Para una implementación efectiva de la Separación Funcional, se debe suprimir el texto en cuestión para cerrar la posibilidad de que el AEPT aumente sus justificantes para determinar unilateralmente la necesidad de un proyecto especial.



Así mismo, suprimir este texto insidioso también hace que la ORE – DM sea consistente con lo expuesto en la Resolución de Separación Funcional, la cual es clara al decir que no debe existir duplicación de la red entre EM y DM. De igual manera, también reduce el riesgo de que existan cargas duplicadas.

Para ilustrar se usa el siguiente texto como referencia de lo que se debe eliminar de la ORE – DM:

*“En caso de que La División Mayorista 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**:*

[...]

- ~~• Cuando el Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante solicite una solución técnica en la red de acceso que requiera duplicar la infraestructura parcial o totalmente.~~
- ~~• Cuando el Concesionario Solicitante o Autorizado Solicitante solicite expresamente servicios que requieran una solución de arquitectura, infraestructura y adición o ampliación de equipamiento~~

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.”

7.2 Falta de definición de penalizaciones u otro tipo de mecanismos que cohíban los cobros duplicados

En ninguna instancia de la Resolución de Separación Funcional o en la ORE – DM se estipulan mecanismos que cohíban o desincentiven aquellas situaciones en dónde se dupliquen los cargos por errores humanos del personal del AEPT o por descoordinación entre la EM y la DM.

En línea con lo anterior, se concluye que el Instituto concibe una arquitectura y operatividad de las redes de la EM y la DM naturalmente separadas para la prestación de enlaces dedicados.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Desde el punto de vista del GTV, el riesgo de que existan cobros duplicados (por ejemplo, instalación o renta mensual de servicios actualmente contratados) por errores humanos

del AEPT o por descoordinación entre la EM y la DM es alto. Estas faltas pueden frenar el dinamismo del mercado y afectar directamente a los CS.

A partir de lo anterior, el GTV considera necesario que en la ORE – DM se incluya las penalizaciones correspondientes a la DM, por posibles duplicados en rubros relacionados con la instalación de enlaces dedicados o la renta mensual que paga en contraprestación por el servicio.

Se sugiere que la ORE – DM contemple penalizaciones ante posibles descoordinaciones entre las EM y las DM que resulten en afectaciones directas para los CS. Estas penalizaciones deben ir en línea con el cálculo del monto económico correspondiente a los días de retraso de la entrega respecto a las fechas comprometidas únicamente por la DM.

C

8 Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la Oferta

Con base en la Resolución de Separación Funcional y la ORE – DM del AEPT, es de suma importancia distinguir las consecuencias más relevantes que podrían afectar los SLAs globales como consecuencia de las interrelaciones entre la EM y la DM que se expusieron en la sección anterior.

En la ORE – DM se identifican tres situaciones que pueden afectar negativamente la situación actualmente deficiente del cumplimiento de los SLAs:

- empeoramiento de los SLAs de entrega del servicio para enlaces locales
- ausencia de la definición de SLAs para tecnologías SDH
- falta de especificidad de los SLAs globales para cuando existan interdependencias entre la EM y la DM

Si bien las dos primeras situaciones mencionadas no se derivan directamente de la interrelación en la EM y la DM, es importante resaltar que estas incertidumbres pueden desencadenar fricciones operativas adicionales e innecesarias, en el caso en que lleguen a existir eventuales interrelaciones entre las empresas del AEPT.

De esta manera se identifican tres consecuencias potenciales de la implementación bajo las condiciones antes mencionadas:

- un empeoramiento injustificado de los estándares mínimos de los SLAs con respecto a la entrega de los enlaces en comparación con la ORE vigente
- una alta incertidumbre del cumplimiento de los SLAs de las tecnologías SDH y la migración de las actualmente contratadas
- una alta incertidumbre del cumplimiento global de los SLAs cuando existan interdependencia entre la EM y la DM

En ese orden, en el presente documento también se sugieren varias acciones con las que se podrían mejorar las condiciones operativas de la OR. Estas sugerencias consisten en:

- mantener los SLAs para las tecnologías SDH estipulados por la ORE vigente
- introducir penalizaciones en la ORE – DM ante posibles descoordinaciones entre las EM y las DM que afecten negativamente a los CS
- establecer dentro de la ORE – DM que los SLAs esta oferta funcionen como SLAs globales y no se interconectan, correlacionan o subordinan a los SLAs provenientes de las interrelaciones entre EM y DM



8.1 Empeoramiento de los SLAs de entrega del servicio para enlaces locales

Los SLAs son fundamentales para garantizar la calidad de los servicios que ofrece el AEPT a los CS, de tal forma que a su vez los CS puedan garantizar un mejor servicio a los clientes finales. En ese orden de ideas, en el numeral 2.4.1.1 de la ORE – DM se menciona lo siguiente:

“Los plazos de entrega indicados en la tabla del presente numeral, no podrán excederse en:

1) El 85% (ochenta y cinco por ciento) de las solicitudes que se realicen dentro de pronóstico y el restante en el doble del plazo señalado hasta llegar al 100% (cien por ciento).

2) El 50% (cincuenta por ciento) de las solicitudes que se realicen fuera de pronóstico y el doble del plazo señalado para el remanente de solicitudes hasta llegar al 100% (cien por ciento).

Capacidad Ethernet	Plazos Máximos
Ethernet 1 Mbps	62 días hábiles
Ethernet 2 Mbps	62 días hábiles
Ethernet 4 Mbps	62 días hábiles
Ethernet 6 Mbps	62 días hábiles
Ethernet 8 Mbps	62 días hábiles
Ethernet 10 Mbps	62 días hábiles
Ethernet 20 Mbps	62 días hábiles
Ethernet 30 Mbps	62 días hábiles
Ethernet 40 Mbps	62 días hábiles
Ethernet 50 Mbps	62 días hábiles
Ethernet 60 Mbps	62 días hábiles
Ethernet 80 Mbps	62 días hábiles
Ethernet 100 Mbps	62 días hábiles
Ethernet 150 Mbps	62 días hábiles
Ethernet 200 Mbps	62 días hábiles
Ethernet 250 Mbps	62 días hábiles
Ethernet 500 Mbps	62 días hábiles
Ethernet 1 Gbps	62 días hábiles
Hub Ethernet 1 Gbps	62 días hábiles
Hub Ethernet 10 Gbps	62 días hábiles

En el caso de que La División Mayorista ofrezca comercialmente a sus Usuarios finales Enlaces Digitales o Enlaces Ethernet con velocidades de transmisión mayores, estas deberán cumplir con el criterio de Replicabilidad Técnica.”

Mientras que en la ORE vigente, en el mismo numeral 2.4.1.1 se expresan diferentes plazos máximos de entrega para enlaces locales de tecnologías iguales (como se observa para las velocidades entre 1 Mbps y 8 Mbps para Ethernet):

Denominación	Capacidad	Plazos máximos	
		Locales	Entre Localidades/ Larga distancia
Nx 64 kbps (N=1...16)	64Kbps a 1024 Kbps	13 días hábiles	18 días hábiles
E1	2.048 Mbps	13 días hábiles	18 días hábiles
E2	8.448 Mbps	13 días hábiles	18 días hábiles
E3	34.368 Mbps	21 días hábiles	35 días hábiles
E4	139.264 Mbps	21 días hábiles	35 días hábiles
STM-1	155.52 Mbps	21 días hábiles	35 días hábiles
STM-4	622.08 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
STM-16	2,488.32 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
STM-64	9,953.28 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
STM-256	39,813.12 Mbps	60 días hábiles	60 días hábiles
Ethernet	1 Mbps	25 días hábiles	35 días hábiles
Ethernet	2 Mbps	25 días hábiles	35 días hábiles
Ethernet	4 Mbps	25 días hábiles	35 días hábiles
Ethernet	6 Mbps	25 días hábiles	35 días hábiles
Ethernet	8 Mbps a 100 Gbps	60 días hábiles	60 días hábiles

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

En términos generales, año tras año las consultas públicas de la ORE han venido acarreado peores SLAs. Por ello, y como es evidente a través de la ORE – DM, el AEPT sigue insistiendo en extender los plazos máximos de entrega de los enlaces locales injustificadamente.

Es decir, cuando los plazos de la ORE – DM se comparan con los plazos máximos de referencia de la ORE vigente, se pueden evidenciar como algunos periodos mínimos se duplican incluso para enlaces locales de mismas velocidades en Ethernet.

Esta conducta de extender los plazos es reprochable, más aún cuando en el pasado el GTV se ha encargado de demostrar que estos servicios mayoristas pueden ser entregados en un menor tiempo, y lo único que reflejan las estadísticas es que el AEPT utiliza el plazo máximo como el tiempo estándar para mantenerse sin penalización alguna.

Bajo esas condiciones empeoradas que busca promover el AEPT, como potencial consecuencia de lo anterior, se obtendría un detrimento operativo de la ORE – DM, debido a que la coordinación y dinamismo hasta ahora logrados en los últimos años retrocederían. Lo anterior se resumiría como una pérdida de calidad en el servicio y por ende, mayores plazos de entrega para los usuarios finales.

El GTV reitera al Instituto la importancia de garantizar que las consecuencias de la Separación Funcional no supongan una desmejora o retroceso adicional a las condiciones de la ORE vigente. Se requiere que la ORE – DM, mantenga al menos los términos de calidad y las condiciones de la ORE vigente, para este caso específico, los plazos no pueden ni deben empeorarse.

Ahora bien, en caso de existir mejoras en la ORE 2020 producto de la respuesta de los CS a la consulta pública de agosto de 2019, esas mejoras en plazos y parámetros de calidad se mantengan para la ORE – DM.



8.2 Incertidumbre por SLAs de entrega no definidos para tecnologías no relacionadas con Ethernet

Actualmente existe una incertidumbre subyacente en relación al contenido de la ORE – DM, motivada por la falta de claridad sobre cómo se migrarán los servicios actualmente contratados con la ORE vigente hacia los términos estipulados en la ORE – DM.

La situación problemática radica en que en la ORE – DM el AEPT busca eliminar los SLAs de todas las tecnologías no relacionadas con Ethernet. Esta situación no permite entender cómo será la transición de estas tecnologías no relacionadas con Ethernet, pero además puede limitar la continuidad de los servicios que aún usan SDH.

Aunque es claro que existen presiones en el mercado para que las arquitecturas SDH queden obsoletas, estas tecnologías siguen siendo demandadas por CS quienes tienen construida su red predominantemente basados en esta tecnología. Por ello, cabe recalcar que estas tecnologías siguen siendo necesarias para diversificar la adquisición de enlaces dedicados y deben mantenerse después de que la Separación Funcional entre en vigor.

De acuerdo con la Resolución de Separación Funcional, el Instituto determinó procedente y necesario enmendar la Propuesta Modificada de Plan de tal forma que:

*“a efecto de asignar a las EM la provisión de los **enlaces dedicados locales bajo cualquier tecnología disponible y las mismas condiciones en que se proveen actualmente**, así como la infraestructura necesaria para la provisión del mismo, esto es, la red de transporte local, en estricto apego a lo establecido en las medidas de separación funcional y para asegurar la provisión de los servicios asignados a las EM en condiciones no discriminatorias.”*

De esta forma, es claro que el Instituto busca promover que la ORE – DM se proporcionen los enlaces dedicados locales con cualquier tecnología disponible y en las mismas condiciones en que se proveen actualmente. En consecuencia, las tecnologías de Ethernet y SDH deben mantenerse dentro de los parámetros ya establecidos en la ORE vigente, debido a que son elementos que actualmente se regulan en la ORE vigente.

Por último, es importante mencionar que ni en la Resolución de Separación Funcional ni en la ORE – DM se puede entender por qué en la propuesta de ORE – DM se están suprimiendo los SLAs de los enlaces con tecnologías no relacionadas con Ethernet.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Al no incluirse los SLAs correspondientes a tecnologías SDH, la ORE – DM está generando una alta incertidumbre sobre la operatividad de los enlaces dedicados que actualmente los CS tienen contratados con tecnología de jerarquía síncrona. Esta incertidumbre puede degenerar en un detrimento operativo motivado por faltas de coordinación y las ambigüedades de la oferta en cuestión.

En otras palabras, si no se incluyen las mismas tecnologías con las que actualmente opera la ORE vigente podrían generarse varios vacíos regulatorios en dónde el AEPT puede incumplir sus responsabilidades de adecuar su red tal y como lo dictamina la Separación Funcional.

Se solicita al Instituto que los SLAs para las tecnologías SDH se mantengan dentro los estándares estipulados por la ORE vigente, o que al menos el AEPT mantenga el soporte para los servicios que pretende eliminar y que quede estipulado de tal forma en la OR.

Una vez más, se reitera al Instituto la importancia de garantizar que las consecuencias de la Separación Funcional no supongan una desmejora o retroceso de las condiciones de la ORE vigente.

8.3 Incertidumbre del cumplimiento global de los SLAs debido a la coordinación interna entre EM y DM

A partir de lo establecido en la Resolución de Separación Funcional y la ORE – DM, no fue posible identificar algún mecanismo que proteja a los CS ante posibles errores de coordinación entre las EM y DM cuando éstas lleguen a existir en lo relacionado a los SLAs.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

El GTV considera que, durante el periodo de transición, las EM y las DM podrían acumular un gran número de descoordinaciones internas que pueden afectar la prestación integral de los servicios a los CS.

En ese sentido, para evitar que dichas descoordinaciones entre las EM y las DM afecten a los CS, se deben prever y establecer los términos y condiciones necesarios que logren resguardar el cumplimiento global de los SLAs. En otras palabras, si la relación es entre EM y CS, la DM debe garantizar el plazo al que se comprometió a través de la ORE – DM independientemente de otro tipo de relaciones que esta deba establecer con la DM, de llegar a existir estas últimas.

Para que exista una correcta implementación de la Separación Funcional, se sugiere que la ORE – DM contemple penalizaciones ante posibles descoordinaciones entre las EM y las DM que resulten en afectaciones directas para los CS. Estas penalizaciones deben ir en línea con el cálculo del monto económico correspondiente a los días de retraso de la entrega respecto a las fechas comprometidas por la DM.

Ce

Además, se solicita que se establezca claramente que los SLAs de la ORE – DM funcionen como SLAs globales y no se interconectan, correlacionan o subordinan a los SLAs provenientes de las interrelaciones entre EM y DM. Concretamente, bajo ningún caso la entrega de los enlaces dedicados a los CS no debe ser excusada por fallas directamente imputables a la DM.

Le

9 Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO

Históricamente se ha definido el SEG como el medio que habilita la operación de las ORs. Este sistema supone ser el único (o al menos principal) canal de comunicación entre el AEPT y los CS. Como ha manifestado previamente GTV, el funcionamiento de dicho sistema no ha cumplido con sus expectativas. A la fecha cuenta con numerosos defectos que le impiden cumplir a cabalidad con su objetivo de herramienta facilitadora.

Como consecuencia de la Separación Funcional del AEPT, el GTV entiende que se creará un sistema que permita la interacción de los CS con la EM del AEPT. Dicho sistema será denominado Sistema Integrador Para Operadores ("SIPO"), y será creado por parte del AEPT.

Al respecto de los sistemas de gestión para la operación de la ORE, GTV ha identificado ciertos riesgos potenciales, según lo dispuesto en la Resolución de Separación Funcional y la ORE – DM.

Dentro de estas preocupaciones se consideran dos dimensiones principales:

- operación del sistema de gestión
- gestión efectiva de solicitudes

9.1 Operación del sistema de gestión

Generalmente, tanto para la DM como para la EM, la Resolución de Separación Funcional introduce el sistema SIPO bajo los siguientes términos:

"[...] las EM contarán con un SEG y un SIPO para comunicación con los operadores solicitantes de servicios mayoristas, mientras que Telmex/Telnor contará con su propio SEG y SIPO. [...]"

"[...] Las Proponentes señalan que tanto la DM como la EM, requerirán el desarrollo de su propio SIPO [...]"

"[...] Manifiestan además que los SIPO serán totalmente Independientes y que constituyen una evolución del SEG. No obstante, precisan que, como detallan en el apartado de sistemas, se mantendrá el SEG actual a efecto de que los concesionarios pequeños tengan acceso a la oferta de servicios de las EM, atendiendo con esto, a juicio de las Proponentes, el principio de no discriminación y la equivalencia de insumos."

Sin embargo, la Resolución de Separación Funcional establece diferentes especificaciones, plazos y demás características para los sistemas de gestión de las Empresas mayoristas, pero no existe evidencia de que se hace un procedimiento igual de

específico para el SEG y el SIPO de las DM. Textualmente en la resolución, únicamente se especifica lo siguiente:

“Cualquier modificación o adición de sistemas para la prestación de servicios mayoristas regulados de las Divisiones Mayoristas, incluyendo la evolución del SEG al SIPO, deberá avalarse en el Comité del SEG correspondiente. Con excepción del desarrollo de la interfaz de comunicación entre las Divisiones Mayoristas y Empresas Mayoristas, a efecto de las operaciones intercompañías.”

Por lo tanto, se asume que tanto el SEG como el SIPO de las DM deberán tener un conjunto de especificaciones, plazos de desarrollo y demás congruentes a lo descrito para las EM, pero si es necesario que el Instituto establezca explícitamente todas estas cuestiones.

En los términos de la Resolución de Separación Funcional o de la ORE – DM no hay claridad respecto de cuánto tiempo tomará el desmonte del SEG para la EM, entendiendo que este sistema evolucionará al mencionado SIPO en el futuro, a través de las fases definidas por el Instituto en la sección denominada *Sistemas internos y SEG y SIPO* del apartado 3.7 – *Sistemas operativos y de gestión*.

De esta manera, no se evidencian dentro de las disposiciones de la Resolución de Separación Funcional ni dentro de la ORE – DM mecanismos que aseguren que, en efecto, la plataforma del SEG a la que accederá la DM del AEPT sea idéntica a la de los CS al momento de contratar servicios de la EM, a pesar de que se le ha notificado extraoficialmente a GTV que serán herramientas independientes.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

La falta de especificidad y documentación de los sistemas de gestión de los servicios, tanto en la Resolución de Separación Funcional como en la ORE – DM tiene repercusiones sobre diferentes dimensiones de los servicios prestados por el AEPT. El impacto de esta situación se agrupa en las siguientes categorías:

- imposibilidad de definir la naturaleza futura del SIPO respecto del SEG;
- operación incorrecta del SIPO en sus etapas tempranas por parte de los CS;
- imposibilidad de contratar servicios oportunamente por errores entre plataformas;
- suspensión de servicios actualmente prestados por problemas de interoperabilidad entre sistemas;
- principio de equivalencia de insumos;
- incapacidad de que el SEG/SIPO funcione como único medio de comunicación y que no contemple canales de comunicación bidireccionales para el manejo de excepciones

Asimismo, es importante resaltar que, si bien ya ha comenzado un proceso de capacitación por parte del AEPT y que varios asuntos pueden estar aclarándose por medio de este proceso de formación, esta información no se encuentra actualmente incluida en la Oferta

lo cual hace que no pueda ser considerada como oficial al momento de preparar esta respuesta. Debido a la incertidumbre que genera este hecho, se establecen algunos riesgos potenciales por parte de GTV que se expondrán a continuación.

► *Imposibilidad de definir la naturaleza futura del SIPO respecto del SEG*

El primer componente de incertidumbre asociado a los sistemas de gestión que habilitan la ORE – DM está en la naturaleza del SEG/SIPO. De la Resolución Separación Funcional se extrae que la propuesta inicial del AEPT era incorporar el SEG/SIPO como un módulo del SEG. Sin embargo, las disposiciones del IFT ahora caracterizan al SEG/SIPO como un sistema adicional o que sucedería al SEG. Esto representa dificultad para determinar qué impacto tendrá sobre las operaciones del CS, así como del nivel de información requerido para su operación por parte de los CS.

Adicionalmente, en múltiples procedimientos definidos en la ORE – DM y ORE – EM, sigue habiendo forzosamente interacciones fuera del SEG/SIPO como por ejemplo, tener que llamar al 01/800. Lo anterior conlleva a procesos manuales 1 a 1 más allá de la interacción máquina a máquina.

► *Incorrecta operación del SEG/SIPO en sus etapas tempranas por parte de los CS*

El desconocimiento del funcionamiento del SEG/SIPO, y su relación con el SEG, implicará destinar recursos humanos de los CS, así como tiempo adicional para la futura operación del sistema. Es muy probable que se pretenda por parte del AEPT que cada CS aprenda a operar por sus propios medios el sistema, así como que desarrolle las herramientas (por ejemplo, APIs) para interconectarse al SEG/SIPO, lo cual, puede llegar a generar problemas de interconexión y errores de operación. El proceso de operación y puesta a punto para operar y usar productivamente el SEG/SIPO será mucho menos eficiente si este no es debidamente presentado por el AEPT, a través de un programa de transferencia de conocimiento e integración con las plataformas de los CS y que sea supervisado por el IFT. Se espera que el proceso de entrenamiento que ha comenzado el AEPT, sea lo suficientemente integral con el fin de evitar lo mencionado previamente.

Por otro lado, el hecho de contar con un nuevo sistema, el cual a corto plazo puede ser mejor para la operación efectiva de la ORE – DM que sus versiones anteriores, no elimina el hecho de que durante los inicios de la operación se puedan presentar errores operacionales. Dichos errores seguramente implicarán afectaciones económicas y operativas a los CS o al menos una reducción drástica en la eficiencia de los procesos de contratación. Por lo anterior, es necesario que el AEPT mantenga operativo a su máxima capacidad un SEG mejorado, teniendo presentes las recomendaciones y sugerencias de mejora presentadas en la reciente respuesta a la consulta pública de la ORE; dado que tanto el SEG como el SIPO estarán operando de manera simultánea durante las mencionadas etapas tempranas.

Ce

Si se tiene presente todo lo anterior, los CS podrán dar un debido uso del sistema, minimizando las posibles adversidades asociadas al cambio y teniendo un fundamento válido ante el regulador en caso de incumplimientos de parte del AEPT.

► *Imposibilidad de contratar servicios oportunamente por errores entre plataformas*

Adicional a lo mencionado previamente, existe la posibilidad que durante el proceso de migración del SEG al SEG/SIPO haya pérdida de información que impida la contratación de servicios o caída de los servicios prestados actualmente, así como doble facturación u otros asuntos relacionados con la información asociada a los pagos.

Por otro lado, respecto del mantenimiento del sistema en sí, de parte del AEPT, no hay disposiciones claras y específicas que rijan la periodicidad con la que se debe actualizar la información consignada en este. Por esta razón existe el riesgo que la información de uno de los sistemas esté actualizada y la del otro no, con el riesgo potencial de inhibir la contratación de servicios o incrementar substancialmente su costo para los CS.

► *Suspensión de servicios actualmente prestados por problemas de interoperabilidad entre sistemas*

La incertidumbre acerca de cuál será el sistema utilizado para la gestión de servicios de la ORE tiene también implicaciones sobre los servicios que actualmente tienen contratados los CS. Los usuarios involucrados en esos servicios deberán migrarse hacia la DM y/o la EM, pero no hay claridad sobre cuál de las dos versiones de SEG/SIPO deberá realizarse este traslado. Lo anterior puede conllevar a la suspensión de servicios y/o la realización de procedimientos adicionales previo a la efectiva prestación de los servicios a través de la EM y la DM, lo cual es inaceptable y no debería permitirse por parte del Instituto.

Adicional a lo previamente mencionado, el GTV encuentra preocupante la falta de claridad sobre lo que sucederá con los servicios actualmente prestados, sobre todo aquellos que puedan ser afectados por temas de interdependencias entre la EM y la DM. No es claro sobre qué sistema serían gestionados estos servicios.

Por lo anterior, es necesario que el AEPT señale qué cuál sistema es el indicado de forma clara, anticipada e informando de manera detallada el plan de atención de contingencias que evite que bajo cualquier circunstancia la transición entre sistemas no afecte la operatividad de los servicios actualmente prestados.

► *Irrespeto al principio de equivalencia de insumos*

Finalmente, la ausencia de mecanismos que aseguren que la plataforma del SEG o SEG/SIPO a la que accederá la DM del AEPT para contratar los servicios de la EM sea idéntica a la que tengan que acceder los CS, posibilita la aparición de vacíos donde el AEPT puede tomar ventaja sobre otros actores del mercado y simplemente se irrespete la equivalencia de insumos dando privilegios a la DM u otras filiales del AEPT sobre los demás CS.

9.2 Gestión efectiva de solicitudes

En las disposiciones generales incluidas en la Resolución de Separación Funcional, se observa un foco hacia las condiciones de funcionamiento del sistema como tal, mas no de la forma como estos sistemas deben proveer el espacio apropiado para la gestión efectiva de las solicitudes relacionadas con los servicios. Especialmente, se ha observado que en el texto de las ofertas para la ORE Separación Funcional no hay claridad respecto de a quién deben solicitarse los servicios, con particular relevancia en aquellas instancias donde se cita al EM como proveedor intermedio de servicios.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

El desconocimiento actual de la forma como va a funcionar el SEG de la DM (mientras permanezca operativo) y el SIPO de la DM va más allá de la expedición de manuales, dado que requiere un proceso de adopción y adaptación por parte de los CS. Este desconocimiento actual del funcionamiento del SIPO va a interponer un obstáculo adicional a los ya existentes, y que fueron comentados en la consulta pública publicada el pasado nueve de agosto acerca de la Oferta de Referencia de Compartición de Infraestructura 2020 presentada por el AEPT. Entre los potenciales problemas emergentes por la falta de comunicación sobre el funcionamiento del SEG/SIPO se encuentran:

► *Imposibilidad de gestionar solicitudes de servicios*

La falta de conocimiento sobre la transición de una plataforma a otra podría dar inicio a un período de transición en el cual se desconoce cuál es la plataforma que se debe utilizar para gestionar efectivamente todas las solicitudes de servicio por parte de los CS. Consecuentemente, esta improvisada puesta en marcha de un nuevo sistema puede acarrear los mismos problemas con los que inició la plataforma SEG para medir adecuadamente el cumplimiento, como la imposibilidad de rastrear fehacientemente todos los hitos de contratación y uso de los servicios.

► *Contratación de servicios incorrectos por errores inducidos a falta de claridad en la operación del sistema*

El hecho de contar con un nuevo sistema, aunado a la ausencia de información sobre la correcta operación del mismo, podría generar errores en la solicitud o gestión de los servicios por parte de los CS.

► *Sobrecostos asociados a la solicitud de servicios irrelevantes para los CS o doble contratación de servicios (contratando algún servicio en el SEG y también en el SEG/SIPO)*

Los CS podrían enfrentarse a casos en los que se deba generar dos veces una solicitud de servicio debido al desconocimiento sobre la plataforma mediante la cual se debe hacer la solicitud. En este sentido, podría generarse una doble facturación del mismo servicio

que impondría cobros innecesarios sobre los CS debido a la falta de conocimiento respecto al funcionamiento de los sistemas de gestión.

- ▶ *Lectura incorrecta de la información contenida en la base de datos del sistema de gestión de la DM, que lleve a disputas infundadas entre la DM del AEPT y los CS*

Como se mencionó anteriormente, la falta de disposiciones que enmarquen la transición al nuevo sistema de gestión genera el riesgo de que exista una brecha de información entre SEG y el SEG/SIPO de la EM, entre el sistema de gestión de la EM y de la DM, o en ambas dimensiones, dando como resultado confusiones por la información presentada en la plataforma que podrían llevar a disputas entre los CS y el AEPT.

9.3 Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional

Como mecanismo de prevención de consecuencias no deseadas por la implementación del SEG/SIPO en la DM, se han identificado las siguientes acciones correctivas:

Se sugiere la introducción de un periodo de prueba con plazos y etapas definidos, donde se pacten reuniones y/o comités técnicos con los CS bajo la supervisión y presencia del IFT para introducir las funcionalidades del nuevo sistema de gestión. Este periodo podría considerar las fases ya introducidas en la Resolución de Separación Funcional²⁰ (fase administrativa, fase lógica y fase física), pero debería incluir fechas límite, con reprimendas al AEPT por retrasos en la entrega de información a los CS.

Tal como se ha hecho con la ORE en ocasiones pasadas, debería también incluirse en la ORE – DM una descripción clara de cómo contratar servicios de esta entidad, a través del SEG/SIPO.

Es necesario que se transfiera la administración del SEG/SIPO a un tercero o que se implemente la figura de un tercero que vigile y garantice que el SEG/SIPO es fiable y cumple con sus propósitos. Esta entidad externa debe ser la encargada de 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. En caso de que no se logre establecer un administrador externo del SEG/SIPO, el Instituto debería imponer un auditor externo que constantemente esté dando seguimiento a la operación en la plataforma y de aviso al IFT de cualquier anomalía.

²⁰ Sección 3.7 – Sistemas operativos y de gestión – “Sistemas internos y SEG y SIPO”, Página 360/389 de la Resolución de Separación Funcional



10 Resumen de prioridades preexistentes de la ORE

El propósito del presente capítulo pretende resaltar que las objeciones que el GTV presentó en la consulta pública anterior relacionada con la ORE aún no se han resuelto, y que es altamente importante que el Instituto las tenga presentes, para que las OR resultantes de la Separación Funcional solucionen de plano dichas situaciones.

Como se mencionó en el capítulo de antecedentes, es lamentable que la actual propuesta de la ORE – DM siga incluyendo los problemas subyacentes de la ORE previamente puesta en consulta pública en agosto del presente año. En otras palabras, la ORE – DM bajo consulta pública es una versión muy similar respecto de los términos y condiciones contractuales que ya fueron debidamente rebatidos en una ocasión anterior por el GTV.

Los puntos más críticos de la ORE se sintetizan en los siguientes ejes:

- La imposibilidad de replicar los precios y los SLAs ofrecidos por el AEPT en licitaciones gubernamentales
 - en donde se evidencia cómo el incumplimiento a los principios de replicabilidad técnica y económica afectan directamente la posibilidad de que los CS puedan igualar los parámetros de calidad y los precios que el AEPT define en su propuesta de participación en licitaciones gubernamentales.
- Las cotizaciones de los proyectos especiales no presentan la información de forma transparente y justa
- Los procedimientos poco efectivos para el manejo de las incidencias e imposición de las penalizaciones.
- Ineficacia de los parámetros de calidad para motivar que el AEPT brinde mejores tiempos de entrega que los máximos consignados
- Falta de planes de trabajo y tiempos de entrega en la prestación de servicios

10.1 Imposibilidad de replicar los precios y los SLAs ofrecidos por el AEPT en licitaciones gubernamentales

Se han identificado dos complicaciones que conllevan al incumplimiento de la equivalencia de insumos y la replicabilidad económica. Estos han impedido que los CS puedan replicar los servicios minoristas prestados por el AEPT y se enuncian a continuación:

- la imposibilidad de replicar económicamente los precios del AEPT
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORE propuesta 2020, concretamente en la sección 6.2.1



- la imposibilidad de participar con los mismos SLAs que propone el AEPT
 - del detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta de GTV sobre la consulta pública de la ORE propuesta 2020, concretamente en la sección 6.2.2

10.2 Las cotizaciones de los proyectos especiales no presentan la información de forma transparente y justa

Se han identificado tres situaciones que permiten al AEPT actuar con completa arbitrariedad en el diagnóstico, preparación y ejecución de proyectos especiales. Estas situaciones han cohibido a los CS de optar por la ejecución de las obras y adecuaciones debido a la falta de garantías y se enuncian a continuación:

- la clasificación injustificada de solicitudes como proyectos especiales
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORE propuesta 2020, concretamente en la sección 7.2.1
- los proyectos especiales no son únicamente relativos a la '*planta externa*'
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORE propuesta 2020, concretamente en la sección 7.2.2
- el AEPT es reiterativo al enviar cotizaciones con valores globales
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORE propuesta 2020, concretamente en la sección 7.2.3

10.3 Procedimientos poco efectivos para el manejo de las incidencias e imposición de las penalizaciones

La imposición poco efectiva de penalizaciones convencionales permite que tanto el AEPT como el CS no tengan incentivos para prestar un servicio de calidad. Las causas principales de este problema son:

- la ausencia de comprobación por parte del CS de la solución de incidencias
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORE propuesta 2020, concretamente en la sección 8.2.1
- no se realizan conciliaciones mensuales con el CS acerca del cumplimiento de los SLAs asociados a la prestación del servicio
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORE propuesta 2020, concretamente en la sección 8.2.2
- desigualdad de condiciones en el pago de inconformidades en la factura
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORE propuesta 2020, concretamente en la sección 8.2.3



10.4 Falta de planes de trabajo y tiempos de entrega en la prestación de servicios

El detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORE propuesta 2020, concretamente en la sección 9.1

10.5 Ineficacia de los parámetros de calidad para motivar que el AEPT brinde mejores tiempos de entrega que los máximos consignados

El detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORE propuesta 2020, concretamente en la sección 9.2



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 **OPERBES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN, S.A. DE C.V.,
CABLEMÁS TELECOMUNICACIONES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN
RED, 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
Propuesta de Oferta de Referencia de
Enlaces Dedicados" para la División
Mayorista.**

Ciudad de México, 11 de octubre de 2019



GONZALO MARTÍNEZ POUS

Representante legal

Unidad de Política Regulatoria del
Instituto Federal de Telecomunicaciones

2019 OCT 14 AM 11:00
OFICINA DEPARTAMENTO
RECIBIDA

043040
Sr. Gerardo 7 escritores
en copia simple
IIFT INSTITUTO FEDERAL DE
TELECOMUNICACIONES

Asunto: Se emiten comentarios dentro de la “Consulta pública sobre la Propuesta de Oferta de Referencia de Compartición de Infraestructura Pasiva fija” para la División Mayorista.

GONZALO MARTÍNEZ POUS, representante legal de las empresas **OPERBES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN, S.A. DE C.V., CABLEMÁS TELECOMUNICACIONES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN RED, 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.

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 “**Consulta pública sobre la Propuesta de Oferta de Referencia de Compartición de Infraestructura Pasiva fija**” para la División Mayorista, lo que hago en los siguientes términos:



EIFT19-43143

Índice de contenidos

1	Glosario	4
2	Resumen ejecutivo	6
2.1	Eje 1 – Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la Separación Funcional	7
2.2	Eje 2 – Problemas de operatividad causados por la interdependencia entre la EM y la DM	8
2.3	Eje 3 – Afectación o empeoramiento de SLAs tras la separación de servicios	9
2.4	Eje 4 – Operatividad del SEG/SIPO	10
2.5	Resumen de necesidades preexistentes de la ORCI	11
2.6	Conclusiones	11
3	Introducción y estructura del documento	12
3.1	Estructura del documento	12
4	Antecedentes	14
4.1	Empeoramiento reiterativo de los términos de la ORCI	15
4.2	Conclusiones	20
5	EM como única entidad proveedora de servicios	21
6	Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la separación funcional	24
6.1	Transición entre la ORCI 2020 y la ORCI – DM	25
6.2	Migración de los servicios existentes	27
6.3	Empalme con las nuevas Medidas de Preponderancia	27
6.4	Participación y visibilidad durante la definición del plan final de implementación	28
6.5	Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional	29
7	Operación de las OR ante la interdependencia entre la DM y la EM	31
7.1	Propiedad de la infraestructura	32
7.2	Contratación de nuevos servicios	33
8	Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la Oferta	37
9	Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO	39
9.1	Operación del sistema de gestión	39
9.2	Gestión efectiva de solicitudes	43
9.3	Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional	44

10	Resumen de necesidades preexistentes de la ORCI	45
10.1	Ausencia de un SEG funcional que permita la verdadera gestión de proyectos entre el AEPT y el CS	45
10.2	Falta de un concepto definido y procedimientos claros para llevar a cabo trabajos especiales	46
10.3	Ausencia de una definición clara de requisitos en la etapa de factibilidad del servicio	46
10.4	Falta de SLAs claramente definidos en todas las etapas del servicio	47
10.5	Otras problemáticas importantes	47



1 Glosario

A continuación, se presenta el glosario que se utilizará como referencia a lo largo del presente documento. En este se definen las siglas, acrónimos y expresiones correspondientes.

Acrónimo	Definición
AEPT	Agente Económico Preponderante en Telecomunicaciones. Grupo de Interés Económico del que forman parte América Móvil, S.A.B. de C.V., Teléfonos de México, S.A.B. De C.V., Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V., Grupo Carso, S.A.B. de C.V., y Grupo Financiero Inbursa, S.A.B. de CV.
API	Una API es una interfaz de programación de aplicaciones (del inglés API: Application Programming Interface)
CS	Concesionario Solicitante
DM	División mayorista de Telmex o Telnor como resultado del proceso de Separación Funcional
DMn	División minorista de Telmex/Telnor
EM	Empresa mayorista subsidiaria de Telmex o Telnor como resultado del proceso de Separación Funcional
GTV	Grupo Televisa S.A.B.
IFT o Instituto	Instituto Federal de Telecomunicaciones
Medidas de Preponderancia	Medidas de preponderancia impuestas por el IFT al agente declarado como preponderante en el sector de telecomunicaciones mediante el acuerdo número P/IFT/EXT/060314/76
OR	Oferta de Referencia
ORCI	Oferta de Referencia para la Compartición de Infraestructura Pasiva
ORCI 2020	ORCI que esté en vigencia desde el 1 de enero del 2020 hasta la entrada en vigor de la ORCI para la EM y DM
ORCI propuesta 2020	Propuesta realizada por el AEPT para la ORCI, y puesta en consulta respecto a las "Propuestas de Oferta de Referencia de Compartición de Infraestructura Pasiva 2020 presentada por el Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones"
ORCI vigente	Oferta de Referencia para la Compartición de Infraestructura Pasiva para 2019
ORCI – EM	Oferta de Referencia para la Compartición de Infraestructura Pasiva que entraría en operación posterior a la ORCI 2020 para la EM
ORCI – DM	Oferta de Referencia para la Compartición de Infraestructura Pasiva que entraría en operación posterior a la ORCI 2020 para la DM
ORE	Oferta de Referencia de Enlaces Dedicados
OREDA	Oferta de Referencia para la Desagregación del Bucle Local
Resolución de Separación Funcional	Acuerdo P/IFT/270218/130, mediante el cual el pleno del IFT resuelve sobre el plan final de implementación de Separación Funcional y otros planteamientos presentados por América Móvil
SEG	Sistema Electrónico de Gestión
SEG/SIPO	Sistema Electrónico de Gestión incorporando el Sistema Integrado para Operadores

Acrónimo	Definición
Separación Funcional	<p>Proceso regulatorio mediante el cual "El Agente Económico Preponderante deberá separar funcionalmente la provisión de servicios mayoristas objeto de las medidas, a través de la creación de una persona moral y de una división mayorista, de conformidad con lo siguiente:</p> <p>La persona moral que constituya prestará exclusivamente los servicios mayoristas relacionados al menos con los elementos de la red local o de acceso, así como los enlaces dedicados locales y la infraestructura pasiva, asociados a dicha red, entre otros servicios mayoristas. Asimismo, la división mayorista dentro de la(s) empresa(s) existente(s) prestará los demás servicios mayoristas sujetos a las medidas que no sean prestados por la persona moral de reciente constitución</p>
SLAs	Service Level Agreements (Acuerdos de Nivel de Servicio)
SLAs globales	Corresponde a SLAs independientes de una OR, los cuales no se interconectan, correlacionan o subordinan a los SLAs provenientes de las interrelaciones entre EM y DM

Figura 1.1: Glosario de acrónimos [Fuente: GTV, 2019]

2 Resumen ejecutivo

El GTV ha preparado este documento en respuesta a la consulta pública relacionada con la Propuesta de la Oferta de Referencia para la Compartición de Infraestructura Pasiva 2020 del Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones y publicada a través de la página web del Instituto Federal de Telecomunicaciones el 13 de septiembre de 2019¹. Tras analizar las disposiciones de la Resolución de Separación Funcional², así como las Ofertas de Referencia para la División Mayorista (“DM”) del AEPT, GTV ha decidido enfocar su respuesta sobre las potenciales problemáticas emergentes de la provisión de los servicios para la ORCI a través de la DM.

La Separación Funcional ha sido un instrumento utilizado por múltiples reguladores con el fin de mejorar la competencia en el mercado de telecomunicaciones y eliminar las prácticas discriminatorias por parte del agente con poder económico de mercado. Un denominador común de estas implementaciones son que las Empresas Mayoristas se quedan con los principales servicios mayoristas para evitar incentivos perversos en la prestación de los servicios.

El pionero en este sentido fue el Reino Unido con la creación de Openreach como proveedor de servicios mayoristas de acceso. Nueva Zelanda, Suecia, Italia y Australia han seguido los pasos del Reino Unido, aunque adaptándose a las condiciones institucionales y de mercado de cada país. En la Sección 5 se abordarán los detalles de los procesos de Separación Funcional del Reino Unido, Nueva Zelanda e Italia.

Por lo anterior, tomando como referencia experiencias internacionales, GTV quiere señalar que no está de acuerdo con el esquema actual de Separación Funcional planteado por el IFT debido a que supone un gran riesgo para la operatividad de la provisión de los servicios a los CS y para la competencia en el sector.

El riesgo de la implementación en los términos actuales radica en que si bien la implementación actual de la Separación Funcional plantea una estructura similar a la contemplada en otros países (EM, DM, DMn), esta estructura no es completamente adecuada debido a que plantea una división de servicios mayoristas entre EM-DM y establece unas ventanillas de acceso que difieren en gran medida de la experiencia internacional.

Pese a que la respuesta está centrada en las posibles problemáticas resultantes de la separación de servicios entre la Empresa Mayorista (“EM”) y la DM y su impacto en la ORCI, específicamente en la ORCI – DM, esta respuesta también incluirá apartados

¹ IFT - <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/propuestas-de-ofertas-de-referencia-de-enlaces-dedicados-comparticion-de-infraestructura-pasiva-y>

² IFT - <http://www.ift.org.mx/conocenos/pleno/sesiones/vii-ordinaria-del-pleno-27-de-febrero-de-2018>

relacionados con la respuesta de GTV a la consulta pública relacionada con las propuestas de Oferta de Referencia de Compartición de Infraestructura Pasiva 2020 presentada por el Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones y publicada a través de la página web del Instituto Federal de Telecomunicaciones el 09 de agosto de 2019³.

Al igual que en aquella consulta, se tomará como punto de partida la ORCI vigente, es decir, la ORCI 2019. Lo anterior partiendo de la base que los términos introducidos en la ORCI – DM no resuelven los asuntos levantados al Instituto por el GTV, sino que empeoran las condiciones actuales. Por esta razón, GTV solicita al Instituto que la Oferta derivada de la Separación Funcional del AEPT, por lo menos mantenga los términos de calidad y las condiciones de la ORCI vigente, y se enfoca en los potenciales riesgos de la Separación Funcional.

Las principales preocupaciones que hacen parte de este documento estarán divididas en cuatro ejes principales. Estos ejes son:

- Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la Separación Funcional
- Operación de la OR ante la interdependencia entre la DM y la EM
- Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la Oferta
- Operatividad del SEG/SIPO

2.1 Eje 1 – Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la Separación Funcional

La falta de claridad y definición de los procedimientos asociados a la transición hacia el nuevo marco de acción del AEPT constituye una gran preocupación para los actores de la industria. El problema radica en que no hay claridad sobre los procedimientos que van a regir el período intermedio entre la entrada en vigor de la ORCI – DM y el fin de la ORCI 2020, ya que no se han incluido las disposiciones correspondientes en la ORCI – DM o en la Resolución de Separación Funcional.

En este sentido, los CS se enfrentan a cuatro grandes riesgos asociados a la implementación de la ORCI – DM:

1. No existen procedimientos definidos que enmarquen la transición entre la ORCI 2020 y la ORCI – DM
2. No existen procedimientos que definan la transición de los servicios existentes al nuevo marco de provisión de servicios
3. No existen procedimientos definidos para garantizar el empalme con las nuevas Medidas de Preponderancia

³ IFT - <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/ofertas-de-referencia-de-desagregacion-efectiva-del-bucle-local-y-de-comparticion-de-infraestructura>

4. Ha habido una falta de participación de los actores de la industria en el proceso de Separación Funcional y no ha habido claridad suficiente durante la definición del Plan Final de Implementación

Esta falta de procedimientos definidos que cuenten con plazos máximos establecidos y responsables claros, así como explícitamente asignados para el proceso de transición hacia las nuevas OR, deja la puerta abierta a que el AEPT obstaculice la funcionalidad de la ORCI – DM y bloquee el acceso a los CS si así decidiera hacerlo.

Se solicita al IFT extender la entrada en vigor de la ORCI – DM hasta 2021. Esta extensión permitiría tener certeza sobre la congruencia entre las nuevas Medidas de Preponderancia y la ORCI – DM. Además, evitaría múltiples problemas derivados de la ausencia de una transición con procedimientos claramente definidos.

La descripción detallada de estos riesgos, junto con su propuesta de mitigación, se encuentra en la Sección 6 del presente documento.

2.2 Eje 2 – Problemas de operatividad causados por la interdependencia entre la EM y la DM

A partir de la Resolución de Separación Funcional se definió la segregación de servicios prestados por la EM y por la DM del AEPT en el marco de la ORCI. No obstante, GTV ha identificado que no se han definido procedimientos claros que definan la interrelación entre la EM y la DM para los casos en los que sea necesario. Lo anterior podría dar cabida a acciones dilatorias por parte del AEPT al momento de proveer el acceso a los CS.

A raíz de la evaluación realizada sobre la interrelación EM/DM, se identificaron dos principales riesgos:

1. No existe certeza de los CS con respecto a la propiedad de los bienes que subyacen la prestación de los servicios. GTV no tiene ninguna certeza sobre la división de los activos entre la EM y la DM, por lo que no se pueden excluir casos en los que podría ocurrir que la DM no sea la propietaria de la infraestructura que requiere para proveer los servicios. Esto proporcionaría al AEPT la posibilidad de retrasar o bloquear el acceso a su infraestructura, alegando la necesidad de realizar trámites con la contraparte para poder proveer el servicio o generando costos adicionales por concepto de arrendamientos.

Se reitera al IFT la importancia de asegurar legalmente que la transferencia de activos permitirá la correcta provisión de los servicios establecidos en la ORCI – DM. En este sentido, es necesario garantizar que la entidad encargada de gestionar y proveer los servicios sea también la propietaria de la infraestructura.



2. No existen disposiciones y/o procedimientos para definir cómo van a interactuar la EM y la DM para asegurar la correcta provisión de los servicios. El hecho de no establecer claramente en la ORCI – DM cómo funcionará la interrelación con la EM para proveer los servicios que requieran de ambas entidades, representa un área gris en donde el AEPT puede justificar el empeoramiento de los servicios que presta a los CS. La ausencia de condiciones base sobre las cuales la DM deba interactuar con la EM puede originar cobros y demoras a conveniencia del AEPT en detrimento del correcto funcionamiento de la Oferta.

Se solicita al Instituto definir los procedimientos y términos que regirán la interrelación EM-DM para la provisión de los servicios de participación de infraestructura pasiva. Se solicita específicamente, la definición de una tabla similar a la establecida por el AEPT en su Propuesta Modificada del Plan de Implementación⁴ que establezca todas las interrelaciones necesarias para que la DM provea los servicios.

Adicionalmente, se solicita garantizar que el personal que lleva a cabo la gestión, operación, administración de mantenimientos, etc. de los servicios sea el personal directo de la DM para evitar demoras en el proceso de contratación de infraestructura pasiva.

La descripción detallada de estos riesgos, junto con su propuesta de mitigación, se encuentra en la Sección 7 del presente documento.

2.3 Eje 3 – Afectación o empeoramiento de SLAs tras la separación de servicios

GTV ha identificado que existe en la ORCI – DM una ausencia de garantía de SLAs globales. Las posibles interrelaciones entre la EM y la DM dan lugar a que el AEPT pueda utilizar la brecha regulatoria existente respecto a los SLAs para retrasar la entrega de los servicios a sus competidores. Dado que las interrelaciones EM/DM no son claramente definidas en la Oferta, el AEPT podría argumentar que los plazos estipulados en la ORCI – DM no constituyen plazos globales o integrales del servicio, por lo que habría que sumar al plazo, la duración que la EM se tarde en proveer el servicio complementario en caso de ser necesario.

Resulta de suma importancia garantizar a los CS que los plazos establecidos en la Oferta corresponden a los plazos globales que debe cumplir el AEPT con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos de la Separación Funcional.

La descripción detallada de este riesgo, junto con su propuesta de mitigación, se encuentra en la Sección 8 del presente documento.

⁴ Páginas 71-76 – Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119



2.4 Eje 4 – Operatividad del SEG/SIPO

Como consecuencia de la Separación Funcional del AEPT, se creará un sistema paralelo al SEG del AEPT, que permitirá la interacción de los CS con la DM del AEPT. Dicho sistema será denominado SIPO (Sistema Integrador para Operadores), y será la evolución del SEG de la DM creada por el AEPT. A raíz de la revisión de los términos introducidos por el IFT en la Resolución de Separación Funcional y por el AEPT en la ORCI – DM se han identificado dos riesgos relacionados con la operación del SEG/SIPO:

1. **La operación del sistema de gestión:** Para la operación de los sistemas de gestión se han identificado potenciales dificultades asociadas a los siguientes aspectos:
 - la falta de información durante la introducción de los nuevos sistemas a los CS, lo que puede dificultar la adopción al principio de la operación y llevar a penalizaciones y consecuencias adversas para los CS.
 - la migración de información existente del SEG del AEPT hacia los sistemas de gestión de la DM y la EM, lo cual puede implicar pérdidas de información que imposibiliten la contratación y correcta prestación de los servicios
 - los servicios que se prestan actualmente a los CS se vean suspendidos por migración incorrecta hacia las entidades producto de la Separación Funcional
 - por último, se identificó la ausencia de disposiciones que aseguren que el SEG de la DM (en su carácter de cliente de la EM) sea idéntico y cuente con los mismos recursos y funcionalidades que los sistemas de gestión puestos a disposición del resto de los CS.

2. **La gestión efectiva de solicitudes:** Se han identificado algunas problemáticas potenciales asociadas a la forma como los sistemas de gestión permitirán (o no) la contratación de servicios de la ORCI. Dentro de estas problemáticas potenciales están:
 - la imposibilidad de contratar servicios a través de los sistemas de gestión
 - contratación errónea de servicios por desconocimiento de la operación del sistema de gestión
 - sobrecostos para los CS asociados a la contratación errónea de servicios
 - sobrecostos para los CS asociados a la imposición de procesos no regulados o documentados pero necesarios para la prestación de servicios
 - lectura incorrecta de la información contenida en los sistemas de gestión, lo cual puede originar disputas infundadas, así como para la elaboración de reportes a cargo de los CS

Se solicita al IFT la introducción de un periodo de prueba con plazos y etapas definidos concertando reuniones y/o comités técnicos con los CS para introducir las funcionalidades del nuevo sistema de gestión que más adelante reemplazará al SEG, esto como mecanismo de prevención de consecuencias no deseadas por la implementación del SIPO en la DM.



Adicionalmente, se solicita al IFT incluir dentro de la ORCI – DM una descripción clara de cómo contratar servicios de la DM a través del SEG/SIPO y de cómo se migrarán los servicios actualmente contratados a los nuevos sistemas.

La descripción detallada de estos riesgos, junto con su propuesta de mitigación, se encuentra en la Sección 9 del presente documento.

2.5 Resumen de necesidades preexistentes de la ORCI

Si bien estas cuatro prioridades son los principales riesgos a los que se enfrenta GTV y en los que se enfoca la presente respuesta, siguen existiendo múltiples problemas mencionados en la pasada respuesta a la consulta sobre la Propuesta de la ORCI 2020, que siguen sin ser solucionados por el IFT y que podrían persistir tras la implementación de la Separación Funcional. Por esta razón, GTV ha decidido incluir brevemente en el capítulo 10 todas las problemáticas a las que se hizo referencia en la respuesta a la ORCI 2020, resaltando al IFT el impacto que estos problemas colaterales tendrían sobre la operatividad de la ORCI – DM.

2.6 Conclusiones

La introducción de la Separación Funcional es un paso adicional en la materialización de los objetivos del IFT, ya que busca asegurar una mejor operación de la ORCI. Este proceso debe realizarse con el mayor de los cuidados ya que, de implementarse de manera incorrecta o de incluir vacíos regulatorios, puede llevar a la aparición de problemas adicionales a los ya existentes y levantados durante los últimos años de uso de los servicios de la ORCI. Una evaluación holística de los potenciales problemas resultantes de la Separación Funcional, que de paso involucre la aplicación de medidas preventivas previas a su implementación, podría garantizar que la Separación Funcional cumpla con sus objetivos regulatorios.

Todas las sugerencias de modificaciones presentadas en el presente documento son perfectamente factibles e implementables y se basan en hechos y causas objetivas, como se muestra a lo largo del documento. El ánimo de esta respuesta es buscar resultados tangibles que el IFT debería potenciar y fomentar en su calidad de autoridad regulatoria.

Para finalizar, es muy importante resaltar que el único objetivo de GTV es acceder a una ORCI funcional y equitativa, y que la implementación de las soluciones propuestas en el presente documento facilitaría la competencia entre operadores e incentivaría la inversión en el sector, maximizando la cobertura de los servicios de telecomunicaciones fijas en el país y mejorando las condiciones del mercado en términos de precios y calidad de los servicios.



3 Introducción y estructura del documento

El GTV ha preparado este documento en respuesta al proceso de consulta pública con respecto a las "Propuestas de Ofertas de Referencia de Enlaces Dedicados, Compartición de Infraestructura Pasiva, y Desagregación, presentadas por las Empresas y Divisiones Mayoristas del AEPT en el sector de las telecomunicaciones" y publicada a través de la página web del Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo "IFT" o el "Instituto") el 12 de septiembre de 2019⁵.

3.1 Estructura del documento

Para facilitar la lectura de este informe por parte del IFT, hemos clasificado y agrupado los temas detallados en las siguientes secciones:

Sección del documento	Temática
Sección 1	Glosario
Sección 2	Resumen ejecutivo
Sección 3	Introducción y estructura del documento
Sección 4	Antecedentes
Sección 5	EM como única entidad proveedora de servicios
Sección 6	Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la separación funcional
Sección 7	Operación de las OR ante la interdependencia entre la DM y la EM
Sección 8	Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la Oferta
Sección 9	Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO
Sección 10	Resumen de necesidades preexistentes de la ORCI

El análisis entre las secciones 6 y la 9, involucra diversas temáticas en su interior, y están presentados con base en la siguiente estructura conceptual:

- disposiciones de la Resolución de Separación Funcional y de la ORCI – DM
- potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales
- sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional

⁵ <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/propuestas-de-ofertas-de-referencia-de-enlaces-dedicados-comparticion-de-infraestructura-pasiva-y>

Adicionalmente se incluye, donde aplique, evidencia internacional como soporte a la argumentación provista.

A no ser que se especifique de otra manera, todas las referencias a páginas, secciones, y párrafos se refieren a los documentos incluidos en las "Propuestas de Ofertas de Referencia de Enlaces Dedicados, Compartición de Infraestructura Pasiva, y Desagregación, presentadas por las Empresas y Divisiones Mayoristas del AEP en el sector de las telecomunicaciones" específicamente para la ORCI – DM. Todos los comentarios incluidos en este documento son también directamente aplicables a la Oferta de Referencia y sus correspondientes anexos para la Compartición de Infraestructura Pasiva de Telnor⁶.

⁶ <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/14903/documentos/03.desagregacion.zip>



4 Antecedentes

Mediante la Resolución contenida en el Acuerdo P/IFT/270218/130, de fecha 16 de marzo de 2018, (en lo sucesivo la “Resolución de Separación Funcional”), el Instituto resolvió sobre el plan final de implementación de la Separación Funcional de Teléfonos de México, S.A.B. de C.V, y Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V. La Resolución se desarrolló en términos de las Medidas Sexagésima Quinta y Segunda Transitoria del Anexo 2 y Cuadragésima Séptima y Segunda Transitoria del Anexo 3 de las Medidas de Preponderancia, establecidas mediante Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119.

De acuerdo con lo estipulado en las Medidas de Preponderancia y en la Resolución de Separación Funcional, el AEPT debe separar funcionalmente la provisión de los servicios mayoristas regulados, a través de la creación de una Empresa Mayorista (como se mencionó previamente, en adelante “EM”) y de una División Mayorista (como se mencionó previamente, en adelante “DM”), tanto para Telmex como para Telnor.

La Separación Funcional se decidió implementar, entre otras razones, como una medida del IFT para evitar los problemas de competencia asociados a la integración vertical de los servicios mayoristas del AEPT, que le permitían a este tener la capacidad de obstaculizar el acceso a los servicios mayoristas a sus competidores. La separación de Telmex y Telnor en dos entidades mayoristas (EM y DM) y una minorista (DMn), constituye una medida encaminada a aumentar los incentivos de cumplir con el principio de no discriminación, y proveer los servicios de manera transparente.

No obstante, GTV ha manifestado al IFT en reiteradas ocasiones su preocupación por todos los posibles riesgos relacionados con la implementación de la Separación Funcional por parte del AEPT. Si bien los objetivos de la Separación Funcional pretenden atender la necesidad de los mercados para lograr un incentivo en la competencia, GTV no ha logrado identificar en la ORCI – DM cómo se garantizará el cumplimiento de las obligaciones del AEPT en lo referente a condiciones no discriminatorias, calidad de los servicios, resolución de conflictos y ambigüedades entre DM, EM, DMn y CSs, interacción entre la EM y la DM, etc., como resultado de la Separación Funcional.

Una de las principales preocupaciones que GTV ha identificado en la presente OR bajo consulta pública, radica en la falta de especificidad sobre los procedimientos que aplicarán en los casos que requieran coordinación entre la EM y la DM del AEPT para proveer los servicios.

La ausencia de procedimientos y criterios definidos para el desarrollo de la nueva modalidad de provisión de los servicios daría lugar al AEPT para utilizar los vacíos regulatorios de las Ofertas con el fin de incumplir la normatividad y obstaculizar el acceso a su infraestructura pasiva.

4.1 Empeoramiento reiterativo de los términos de la ORCI

Adicional a los riesgos derivados de la Separación Funcional, los CS se enfrentan a otro gran problema resultante de la ORCI – DM propuesta por el AEPT: el empeoramiento año a año de los términos de la ORCI que dificultan cada vez más el acceso a los servicios de compartición.

Como se ha reiterado al Instituto en respuestas anteriores, desde la implementación de las ORs en el mercado de telecomunicaciones, las propuestas de ORCI del AEPT han resultado históricamente en un constante detrimento de las condiciones necesarias para que los CS puedan acceder debidamente a los servicios incluidos en la OR. GTV ha identificado que, todos los años, las versiones finales de la ORCI no tienen en cuenta gran parte de las sugerencias de los CS y, en cambio, incluyen condiciones y modificaciones que dificultan el acceso, la entrega y operación de los servicios que hacen parte de la ORCI.

De la misma forma como ha ocurrido históricamente, los términos de la ORCI – DM resultado de la Separación Funcional no sólo no tienen en cuenta las sugerencias de los CS presentadas en respuestas a consultas públicas anteriores, sino que han empeorado aún más las condiciones de la OR. Con la ORCI – DM bajo consulta, se ha llegado al punto en que las condiciones para el acceso a los servicios son incluso peores que las establecidas en la Propuesta de la ORCI 2020 publicada el pasado 09 de agosto de 2019 por el AEPT (en lo sucesivo "Propuesta ORCI 2020").

El AEPT ha implementado múltiples cambios a lo largo de la ORCI – DM que empeoran considerablemente las condiciones de acceso en comparación a la ORCI vigente, dificultando sistemáticamente el acceso, la entrega y la operación de los servicios.

A modo de ejemplo, en la Figura 4.1 debajo se presentan algunos de los cambios propuestos por el AEPT en detrimento de la Oferta que se incluyen en la propuesta de la ORCI – DM. Como se puede notar, el AEPT ha introducido o eliminado disposiciones de la Oferta, cuyo efecto es empeorar las condiciones de acceso a los servicios.

Entre la ORCI vigente y la ORCI propuesta 2020, se evidencia un empeoramiento de los términos de la Oferta. No obstante, el AEPT ha utilizado la ORCI – DM, que en principio debería tomar como punto de partida las condiciones de la ORCI propuesta 2020, para empeorar aún más las condiciones para la compartición de infraestructura pasiva.



Tema	Apartado de la ORCI fija DM 2019	Apartado propuesta ORCI fija DM 2020	Apartado propuesta ORCI fija DM 2020
Trabajos Especiales asociados a los servicios de Acceso y Uso de la Infraestructura Pasiva	<p>8.1 Actividades de mantenimiento responsabilidad de Telmex</p> <p>"Mantenimientos preventivos y correctivos a realizar por Telmex –que en ningún caso podrán considerarse como Trabajo Especial- en pozos, postes, ductos, torres, y/o sitios, derivado del aviso de alguna dependencia, de la revisión diaria de planta exterior, así como los atribuibles por proyectos de despliegue, de rehabilitación de red secundaria o de red principal aérea, de red subterránea, de acceso o transporte dentro de los cuales se encontrarán al menos las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atender hundimiento de la trayectoria de los ductos tanto en arroyo como banqueteta. • Deshierbe y fumigación en caminos de acceso. • Impermeabilización de la azotea incluyendo la inspección del estado de la misma. • Cambio/sujeción de elementos como escalerillas, herrajes, pisos y plafones. • Enderezar poste. 	<p>8.1 Actividades de mantenimiento responsabilidad de Telmex</p> <p>"Mantenimientos preventivos y correctivos a realizar por Telmex –que en ningún caso podrán considerarse como Trabajo Especial- en pozos, postes, ductos, torres, y/o sitios, derivado del aviso de alguna dependencia, de la revisión diaria de planta exterior, así como los atribuibles por proyectos de despliegue, de rehabilitación de red secundaria o de red principal aérea, de red subterránea, de acceso o transporte dentro de los cuales se encontrarán al menos las siguientes acciones:</p> <p><u>Telmex realizará los Mantenimientos Preventivos y Correctivos en pozos, postes, ductos, torres, y/o sitios, no podrán considerarse como Trabajos Especiales. Las actividades se realizarán por:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • El aviso de alguna dependencia • La revisión diaria de planta exterior • Proyectos de despliegue, 	<p>8.1.4.1 Actividades de mantenimiento responsabilidad de Telmex</p> <p>Telmex realizará los Mantenimientos Preventivos y Correctivos en pozos, postes, ductos, torres, y/o sitios, no podrán considerarse como Trabajos Especiales. Las actividades se realizarán por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El aviso de alguna dependencia • La revisión diaria de planta exterior • Proyectos de despliegue, • Proyectos de rehabilitación de red (secundaria, principal, aérea, subterránea, acceso o transporte) <p>Las actividades de Mantenimiento comprenden las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atender hundimiento de la trayectoria de los ductos tanto en arroyo como banqueteta. • Deshierbe y fumigación en caminos de acceso. • Impermeabilización de la azotea incluyendo la inspección del estado de la misma.

Tema	Apartado de la ORCI fija DM 2019	Apartado propuesta ORCI fija DM 2020	Apartado propuesta ORCI fija DM 2020
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Cambiar/ tensar retenidas.</i> • <i>Soldar tapas.</i> • <i>Limpieza en pozos tapados por concreto o asfalto por alguna obra civil de un particular o autoridad, en pozos con grietas y oquedades profundas, así como en aquellos que presenten penetración de agua, que impidan desaguar normalmente el pozo para que el técnico realice sus labores dentro del pozo.</i> • <i>Ubicar mediante plano y medición el acceso al pozo, así como tramitar los debidos permisos a la autoridad correspondiente para poder romper el material que cubre al pozo, hasta descubrir el acceso, así como nivelar el marco al nivel de piso.</i> • <i>Identificar/sustituir entre otros:</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Postes que presentan grietas muy profundas y/o que estén curvados,</i> - <i>Pozos que estén por encima o debajo del nivel de la calle o acera.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Proyectos de rehabilitación de red (secundaria, principal, aérea, subterránea, acceso o transporte)</i> <p><i>Las actividades de Mantenimiento comprenden las siguientes acciones:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Atender hundimiento de la trayectoria de los ductos tanto en arroyo como banqueta.</i> • <i>Deshierbe y fumigación en caminos de acceso.</i> • <i>Impermeabilización de la azotea incluyendo la inspección del estado de la misma.</i> • <i>Cambio/sujeción de elementos como escalerillas, herrajes, pisos y plafones.</i> • <i>Enderezar poste.</i> • <i>Cambiar/ tensar retenidas.</i> • <i>Soldar tapas.</i> • <i>Limpieza en pozos tapados por concreto o asfalto por alguna obra civil de un particular o autoridad, en pozos con grietas y oquedades profundas, así como en aquellos que presenten penetración de agua, que impidan desaguar normalmente</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Cambio/sujeción de elemento como escalerillas, herrajes, pisos y plafones.</i> • <i>Enderezar poste.</i> • <i>Cambiar/ tensar retenidas.</i> • <i>Soldar tapas.</i> • <i>Limpieza en pozos tapados por concreto o asfalto por alguna obra civil de un particular o autoridad, en pozos con grietas y oquedades profundas, así como en aquellos que presenten penetración de agua, que impidan desaguar normalmente el pozo para que el técnico realice sus labores dentro del pozo.</i> • <i>Ubicar mediante plano y medición el acceso al pozo, así como tramitar los debidos permisos a la autoridad correspondiente para poder romper el material que cubre al pozo, hasta descubrir el acceso, así como nivelar el marco al nivel de piso.</i> • <i>Identificar/sustituir entre otros:</i> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Postes que presentan grietas muy profundas y/o que estén curvados,</i>

Tema	Apartado de la ORCI fija DM 2019	Apartado propuesta ORCI fija DM 2020	Apartado propuesta ORCI fija DM 2020
	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Postes por fracturas o potencial de caída.</i> - <i>Tapas desoldadas en zonas de riesgo, rotas o ausentes en los pozos.</i> • <i>Revisión, inspección visual y física, corrección del estado general:</i> - <i>Con guías de prueba para instalar cable en un ducto. En caso de obstrucción se deberá ubicar el obstáculo en el ducto para excavar y reparar el ducto, para lo cual y tramitar los permisos a la autoridad correspondiente.</i> 	<p><i>el pozo para que el tecnico realice sus labores dentro del pozo.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Ubicar mediante plano y medición el acceso al pozo, así como tramitar los debidos permisos a la autoridad correspondiente para poder romper el material que cubre al pozo, hasta descubrir el acceso, así como nivelar el marco al nivel de piso.</i> • <i>Identificar/sustituir entre otros:</i> - <i>Postes que presentan grietas muy profundas y/o que estén curvados,</i> - <i>Pozos que estén por encima o debajo del nivel de la calle o acera.</i> - <i>Postes por fracturas o potencial de caída.</i> - <i>Tapas desoldadas en zonas de riesgo, rotas o ausentes en los pozos.</i> • <i>Revisión, inspección visual y física, corrección del estado general:</i> - <i>Con guías de prueba para instalar cable en un ducto. En caso de obstrucción se deberá ubicar el obstáculo en el ducto para excavar y reparar el ducto, para lo cual y tramitar los permisos a la autoridad correspondiente.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Pozos que estén por encima o debajo del nivel de la calle o acera.</i> - <i>Postes por fracturas o potencial de caída.</i> - <i>Tapas desoldadas en zonas de riesgo, rotas o ausentes en los pozos.</i> • <i>Revisión, inspección visual y física, corrección del estado general:</i> - <i>Con guías de prueba para instalar cable en un ducto. En caso de obstrucción se deberá ubicar el obstáculo en el ducto para excavar y reparar el ducto, para lo cual y tramitar los permisos a la autoridad correspondiente.</i>

Figura 4.1: Apartados característicos de la ORCI fija vigente susceptibles a modificación por parte del AEPT [Fuente: ORCI vigente, ORCI propuesta 2020, ORCI – DM, 2019]



Adicional al ejemplo presentado en la Figura 4.1, existen múltiples cambios que el AEPT intenta incluir en la ORCI – DM, en detrimento de la calidad y las condiciones de acceso impuestas a los CS.

4.2 Conclusiones

Con base en la problemática presentada, durante la pasada consulta pública del IFT del presente año sobre la Propuesta de la ORCI 2020, GTV identificó cambios que empeoraban la operatividad de la misma, por lo que decidió realizar todos sus comentarios y sugerencias respecto de la ORCI vigente, ignorando los cambios de la Propuesta 2020. Sin embargo, para el caso de la ORCI – DM, no es posible optar por responder a las Ofertas vigentes porque no existe una ORCI – DM vigente antes de la Separación Funcional.

En este sentido, GTV reitera al IFT la importancia de garantizar que las consecuencias de la Separación Funcional no supongan una desmejora o retroceso de las condiciones de la ORCI vigente.

Por esta razón y debido a la imposibilidad de estructurar la presente respuesta en torno a una ORCI – DM vigente, se solicita que la Oferta derivada de la Separación Funcional del AEPT, por lo menos mantenga los términos de calidad y las condiciones de la ORCI vigente.

Asimismo, se solicita que, en caso de existir mejoras en la ORCI 2020 producto de la respuesta de los CS a la consulta pública de agosto de 2019, esas mejoras en plazos y parámetros de calidad se mantengan para la ORCI – DM. Es decir, se solicita la equivalencia de requerimientos, plazos y parámetros de calidad entre la ORCI 2020 y la ORCI – DM resultado de la Separación Funcional.



5 EM como única entidad proveedora de servicios

La Separación Funcional ha sido implementada por múltiples reguladores con el fin de hacer más transparentes los límites entre las divisiones mayorista y minorista de un mismo operador, de manera a reducir o eliminar la discriminación potencialmente ejercida por el operador dominante⁷. La Separación Funcional pretende acelerar la provisión de los servicios de acceso mejorando con ello la entrega, calidad y precios de los servicios.

No obstante, si bien la Separación Funcional que implementará el AEPT en México considera una división similar a la contemplada en otros países (EM, DM, DMn), la división de los servicios EM/DM y las ventanillas de acceso definidas por el IFT difieren en gran medida de la experiencia internacional. Por ello, en el contexto mexicano resulta sumamente preocupante para GTV la asignación de servicios entre las entidades separadas del AEPT definida por el IFT en la Resolución de Separación Funcional.

Conforme a la experiencia internacional (ver más adelante) resulta crucial que, frente al marco de Separación Funcional a ser implementado por el AEPT, se reduzca el acceso a los servicios mayoristas a una única ventanilla de acceso (la EM), tanto para la DM del AEPT como al resto de CS de la industria. En este sentido, el AEPT únicamente debería adquirir los servicios de la EM a través de su DM para comercializarlos. Esta estructura evitaría posibles discriminaciones en la provisión de los servicios por parte del AEPT.

GTV está de acuerdo con el proceso de Separación Funcional en pro de mejorar la competencia en el sector, aunque no está de acuerdo con el esquema actual de esta. Lo anterior debido a que este esquema no refleja la Separación Funcional que el sector de la industria de las telecomunicaciones mexicana necesitaba.

Tal y como lo ha definido el IFT, supone un gran riesgo para la operatividad de la provisión de los servicios a los CS y para la competencia en el sector.

GTV propone la implementación de la EM como único proveedor de servicios mayoristas, en línea con las mejores prácticas internacionales. Esto permitirá evitar posibles actuaciones arbitrarias del AEPT en contra de los intereses de los CS así como evitaría la duplicación innecesaria de ORs para un mismo tipo de servicio.

No obstante, debido a que los diversos actores de la industria no tuvieron la oportunidad de opinar sobre la mejor forma de implementar la Separación Funcional, el presente documento se dispone a responder las ORs resultado de la Separación Funcional.

⁷ <https://www.oecd.org/centrodemexico/49528111.pdf>

Experiencia internacional

El Reino Unido fue la primera región en aplicar la Separación Funcional en 2006 a raíz de la decisión del regulador (Ofcom) de declarar a British Telecom (BT) como el agente con poder significativo de mercado. Esta decisión se tomó como consecuencia del trato discriminatorio de BT hacia los operadores alternativos, incluyendo la divulgación de información preferencial sobre competidores minoristas y modelos de asignación de costos entre sus propias divisiones minoristas⁸.

A raíz de la Separación Funcional, se creó Openreach en 2006 como una subsidiaria de BT para la provisión de los servicios mayoristas de acceso. Estos incluyen arrendamiento de línea telefónica, desagregación del bucle y productos anticipados de red de próxima generación (NGA). Adicionalmente, se establecieron procesos y sistemas claros en contra del trato discriminatorio como la auditoría por parte de organismos independientes y la inclusión de murallas chinas⁹. En comparación con el esquema definido en México, no se consideró la división de servicios en las modalidades local/transporte como lo definió el IFT en el plan final de implementación que le aprobó al AEPT.

Por otro lado, Nueva Zelanda, aunque inspirado en el caso de Reino Unido, es un caso particular en Separación Funcional por las diferentes condiciones institucionales y de infraestructura. Sumado a los tratos de tratos discriminatorios de Telecom NZ (el operador dominante de Nueva Zelanda), el estado de las redes de despliegue era bastante precario y, en consecuencia, el estado Neozelandés decidió imponer la Separación Funcional e implementar un plan para el despliegue de FTTH¹⁰. Con ello surgieron tres entidades: una empresa mayorista separada "Chorus", una división mayorista del operador dominante y una división minorista.

La diferencia clave entre Nueva Zelanda y Reino Unido radica en que para Telecom NZ las unidades de servicio de red de acceso se operan de manera independiente por Chorus, mientras que los demás servicios se operan a través de la división mayorista de Telecom NZ. Esta división mayorista opera como parte de la empresa minorista del operador dominante, contratando servicios de Chorus de la misma forma que cualquier otro solicitante para luego comercializarlos con su división minorista.

Por otra parte, en Italia, el regulador de telecomunicaciones AGCOM ordenó la separación funcional de TI en 2007 debido a la persistencia de un bajo nivel de competencia en el mercado¹¹. El esquema de separación adaptado por el operador dominante implicó la creación de una empresa mayorista llamada "Open Access" para la provisión de los servicios de acceso. En este caso la división mayorista de TI ("TI Wholesale") continúa siendo la única

⁸ <https://www.oxera.com/wp-content/uploads/2018/03/Vertical-functional-separation-in-the-electronic-comms-sector-1.pdf>

⁹ Herramienta para garantizar que la información de los competidores clave no se filtre en las sucursales minoristas de BT.

¹⁰ FTTH: Fibra óptica al hogar por sus siglas en inglés

¹¹ BEREC Guidance on functional separation – Annex I – Functional separation in practice: EU experiences, 2011

ventanilla a través de la cual los operadores solicitantes acceden a todos los servicios mayoristas, incluidos los servicios de red de acceso como la desagregación del bucle local. Es decir, Open Access recibe las solicitudes de servicios de red de acceso de TI Wholesale, y es TI Wholesale la empresa que provee los servicios a los operadores.



6 Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la separación funcional

El 27 de febrero de 2017 el IFT ordenó la Separación Funcional del AEPT como resultado de la revisión bienal¹² sobre la efectividad de las Medidas de Preponderancia (en lo sucesivo “revisión bienal”) impuestas al AEPT en 2014¹³. En dicha revisión, el IFT determinó necesaria la Separación Funcional del preponderante como una medida adicional para que todos los operadores tuvieran acceso efectivo a insumos esenciales en los mismos términos y condiciones, garantizando la no discriminación en la provisión de los servicios.

No obstante, aunque la Separación Funcional pretende ser un mecanismo para fomentar la competencia en el sector, la falta de claridad y definición de los procedimientos asociados a la transición hacia el nuevo marco de acción del AEPT constituye una gran preocupación para los actores de la industria. Si bien se han logrado ciertos avances en lo referente a la operatividad de la ORCI a pesar de las numerosas trabas que impone el AEPT, el proceso de transición hacia las nuevas OR resultantes de la Separación Funcional genera incertidumbre en lo referente a la operatividad y a la continuidad en el acceso a los servicios mayoristas regulados.

La falta de procedimientos claros – con plazos máximos determinados equivalentes a los de la operación minorista del AEPT – y la ausencia de responsables explícitamente asignados para el proceso de transición hacia las nuevas ORs, permitirá amplios márgenes para que el AEPT obstaculice la funcionalidad de la ORCI – DM e impida el uso efectivo de los servicios a los CS.

Más específicamente, la firma de la ORCI para su respectiva utilización normalmente toma un mes, desde que se inicia el trámite hasta que se firma la OR. La ORCI – DM entraría en vigor en marzo de 2020, por lo que los CS deben hacer uso de la ORCI 2020 durante enero y febrero para acceder a los servicios mayoristas de compartición de infraestructura del AEPT. El problema radica en que no hay claridad sobre los procedimientos que van a regir el período intermedio entre la entrada en vigor de la ORCI – DM y el fin de la ORCI 2020, ya que no se han incluido las disposiciones correspondientes en la ORCI – DM o en la Resolución de Separación Funcional.

Como consecuencia de lo mencionado, los CS se enfrentan a tres grandes problemas derivados del proceso de transición de la Separación Funcional:

- ausencia de procedimientos definidos que enmarquen la transición entre la ORCI 2020 y la ORCI – DM

¹² Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76

¹³ Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76

- ausencia de procedimientos que definan la transición de los servicios existentes al nuevo marco de provisión de servicios
- ausencia de procedimientos definidos para garantizar el empalme con las nuevas Medidas de Preponderancia
- falta de participación y visibilidad durante la definición del plan final de implementación

Acercándose la fecha para cumplir los plazos establecidos, se hace inminente una transición que no sólo esté relacionada con la separación funcional del AEPT sino también con todos los riesgos que esto implica en la provisión de los servicios a los CS.

6.1 Transición entre la ORCI 2020 y la ORCI – DM

De acuerdo con lo estipulado por el IFT en el plan final de implementación de la Separación Funcional, el AEPT cuenta con un período de transición definido de acuerdo con lo siguiente:

“Periodo de no más de 2 años, contados a partir de la notificación del Plan Final de Implementación para que las Empresas Mayoristas y las Divisiones Mayoristas estén completamente conformadas y proveyendo en su totalidad los servicios mayoristas que les apliquen”.¹⁴

Respecto de la responsabilidad del AEPT durante este período de transición (que podría convertirse en 3 años en caso de prórroga¹⁵), el IFT establece lo siguiente:

“(…) Telmex y Telnor, hasta en tanto no se concrete la separación funcional, serán los responsables ante el Instituto del cumplimiento de las obligaciones de las medidas de preponderancia, así como de aquellas que resulten durante el periodo de transición. Tras concretar la implementación de la separación funcional, será obligación particular de las EM, las DM y las DMn continuar con el cumplimiento de las obligaciones que en cada una recaigan”.¹⁶

Por otra parte, con el fin de coadyuvar con la implementación de la Separación Funcional, el IFT determinó la creación de un grupo de transición, de acuerdo con lo siguiente:

“(…)

*A efecto de implementar la presente medida, el Instituto participará, en coordinación con el Agente Económico Preponderante, **en un grupo multidisciplinario que coadyuvará con consultas, aclaraciones e implementación de la medida**”.¹⁷*

¹⁴ Página 331 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

¹⁵ Página 140 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

¹⁶ Página 123 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

¹⁷ Página 300 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

Adicionalmente, la Resolución de Separación Funcional establece los siguientes lineamientos en lo referente a la comunicación entre la EM y la DM del AEPT durante el período de transición:

“La comunicación entre las Empresas Mayoristas y Telmex/Telnor durante el periodo de transición deberá considerar las siguientes tres fases:

*I. Fase de transferencia: establece la comunicación a efecto de **transferir la operación de los servicios mayoristas que proveerán las Empresas Mayoristas y asegurar la continuidad de los mismos**. Se considera el periodo que transcurre desde la notificación del Plan hasta el momento de conclusión de la transferencia del personal (firma de contratos con las Empresas Mayoristas);*

(...)

*II. Fase de estabilización de la operación: establece la comunicación a efecto de apoyar el **desarrollo del SEG y SIPO y los sistemas internos de las Empresas Mayoristas**. Dicha comunicación deberá concluir al 100%, al finalizar el periodo de desarrollo e implementación de los sistemas internos y del SEG y SIPO, y*

*III. Fase de operación efectiva: establece que **la comunicación no deberá tener una naturaleza diferente a la que sostengan las Empresas Mayoristas con cualquier solicitante de servicios mayoristas** y deberá apegarse a lo dispuesto en el código de ética, código de actuación y Manuales de Procedimientos, considerando además la comunicación necesaria para el reporte de obligaciones ante el instituto”.*¹⁸

Conforme a lo establecido en la Resolución de Separación Funcional, el período de transición definido por el Instituto corresponde al período para la implementación del plan final de la Separación Funcional. En ningún momento se define un período de transición adicional, que inicie en el momento en el que se concluye el proceso de implementación y que garantice a los CS la posibilidad de hacer la transición operativa hacia el nuevo marco regulatorio de una manera transparente, fluida y sin adversidades.

Adicionalmente, si bien el Instituto ha intentado definir múltiples mecanismos para garantizar una transición idónea para los CS, la Resolución de Separación Funcional no define de manera clara ningún lineamiento que rija la transición de la ORCI 2020 a la ORCI – DM. Cabe resaltar que la ORCI – DM bajo consulta tampoco establece ningún apartado en relación con la transición de la ORCI 2020 a la ORCI – DM.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Los CS se enfrentan al riesgo de que exista un período en el cual el AEPT bloquee la provisión de los servicios mayoristas de compartición de infraestructura bajo el argumento de que el

¹⁸ Página 366 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

mecanismo de acceso no se encuentra vigente. Es decir, dada la falta de claridad en la transición de las ORs, el AEPT puede argumentar que el CS está haciendo uso de una OR que no se encuentra vigente aún (la ORCI – DM) o que ha cesado de aplicar (ORCI 2020) para impedir el acceso a los CS.

6.2 Migración de los servicios existentes

Tanto en la Resolución de Separación Funcional como en la ORCI – DM se omite la inclusión de cláusulas o disposiciones que enmarquen el proceso de transición de los servicios actualmente contratados por los CS del marco regulatorio preexistente al marco regulatorio relacionado con la Separación Funcional.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Actualmente no existen procedimientos claros que definan cómo se van a gestionar los servicios contratados por los CS antes de la entrada en vigor de la Separación Funcional. Es decir, durante el proceso de firma de la ORCI – DM, el CS no cuenta con un mecanismo que le garantice la continuidad de los servicios existentes, dado que en la ORCI – DM no se establece cuál va a ser la entidad responsable con la que se puedan gestionar modificaciones, bajas, fallas y otros asuntos relacionados con los servicios durante el período de transición.

6.3 Empalme con las nuevas Medidas de Preponderancia

La Resolución de Separación Funcional define la siguiente disposición en lo referente a la asignación de los servicios entre la EM y la DM del AEPT:

“(…) .

La lista de servicios antes referida podrá variar a raíz de la modificación de servicios derivada de la revisión de las ofertas de referencia, o bien, de la revisión bienal de medidas de preponderancia”.¹⁹

Lo anterior constituye un gran riesgo para los CS en cuanto a que podría generar cambios considerables en el marco regulatorio que aplicará para la Separación Funcional y puede afectar gravemente la dinámica de la provisión de los servicios regulados. Los CS se enfrentan a la incertidumbre de tener que adaptarse a una asignación de servicios incluso menos conveniente que la definida en el plan final de implementación.

Cabe resaltar que la ORCI – DM bajo consulta no establece ningún apartado en relación con la transición hacia las nuevas Medidas de Preponderancia, que entrarán en vigor en 2020 y constituirán el marco normativo sobre el debería operar la ORCI – DM.

¹⁹ Página 337 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Las Medidas de Preponderancia constituyen el marco legal y regulatorio bajo el cual se rigen las Ofertas de Referencia. Precisamente, es en las Medidas en donde se estipulan las condiciones generales de las ORs que garantizan su operatividad, tales como las condiciones técnicas, económicas y legales mínimas para garantizar la correcta provisión de los servicios.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta difícil de entender que el IFT someta a consulta pública la propuesta de ORCI – DM antes de haber definido y publicado las nuevas Medidas de Preponderancia resultado de la Revisión Bienal.

Más aún, de acuerdo con lo estipulado en la Resolución de Separación Funcional presentada anteriormente, resulta alarmante para los CS que la Resolución de Separación Funcional estipule que la asignación de los servicios podrá variar a raíz de la modificación de servicios derivada de la revisión bienal de las Medidas de Preponderancia. Esto podría implicar una nueva consulta pública de la ORCI – DM antes de la entrada en operación de la Separación Funcional.

Implementar cambios sobre la asignación tiene un efecto directo sobre las condiciones bajo las cuales los CS pueden acceder a los servicios, sobre la documentación asociada y sobre las capacitaciones que deben realizarse al personal de los CS respecto a la operación. Estas actividades pueden dar cabida al AEPT para generar cobros injustificados, crear procedimientos adicionales innecesarios y empeorar las condiciones actuales de acceso a los CS o simplemente denegarlo por el estado de incertidumbre al respecto.

6.4 Participación y visibilidad durante la definición del plan final de implementación

Tanto en la Resolución de Separación Funcional como en la ORCI – DM se omite la inclusión de cláusulas o disposiciones que enmarquen el proceso de transición del marco regulatorio preexistente al marco regulatorio relacionado con la separación funcional.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

GTV está sumamente preocupado por la falta de visibilidad que ha tenido el mercado en el proceso de Separación Funcional y la manera en que el IFT afrontará el proceso de transición resultado de dicha separación del AEPT. La preocupación de GTV radica en que, si actualmente el AEPT dificulta el acceso a los servicios de la ORCI, con la transición hacia la Separación Funcional se generarán muchos más vacíos regulatorios para persistir o empeorar este tipo de comportamientos, especialmente teniendo en cuenta la falta de claridad que existe en torno al periodo intermedio entre la vigencia de la ORCI 2020 y la entrada en vigor de la ORCI – DM.

La presente consulta pública representa la primera oportunidad que tienen los CS para expresarse sobre la Separación Funcional del AEPT. El IFT tomó decisiones fundamentales



para la implementación de la Separación Funcional de manera interna con el AEPT sin tener en cuenta las opiniones de los diferentes agentes de la industria, quienes finalmente son los que hacen uso de los servicios mayoristas y tienen que enfrentarse a las prácticas anticompetitivas y barreras operativas que implementa el AEPT para bloquear la masificación de los servicios mediante las ORs.

Por esta razón, GTV considera que no existe una alineación entre las necesidades de la industria y las determinaciones tomadas por parte del IFT en el marco de la Separación Funcional. El marco regulatorio esperado para la Separación Funcional no consideraba la división de los servicios regulados entre dos entidades mayoristas que tuvieran interdependencias para la provisión de los servicios, sino la creación de una empresa mayorista que administrara y gestionara todos los servicios mayoristas y una división minorista del AEPT que tuviera que contratar todos los servicios a dicha empresa mayorista bajo las mismas condiciones que el resto de CS.

Esta Separación Funcional mayorista – minorista del AEPT garantizaría al mercado que se cumplieran los principios básicos de la competencia: no discriminación, la transparencia, la proporcionalidad, la equivalencia de insumos, la replicabilidad técnica, la replicabilidad económica, etc.

Si la Separación Funcional hubiese resultado en el esquema presentado, la división minorista del AEPT habría tenido que utilizar los mismos insumos y condiciones que el resto de CS, nivelando el campo juego y garantizando que no se presentarán tratos preferenciales para las filiales del Grupo América Móvil. El resultado de la Separación Funcional presenta el riesgo potencial de que el AEPT aproveche las condiciones actuales para retrasar la entrega de los servicios y escudarse en las interdependencias de la EM y DM para evadir las obligaciones regulatorias que le han sido impuestas por su posición de dominancia en el mercado de telecomunicaciones mexicano.

Adicionalmente, el hecho de que el IFT decida publicar casi al tiempo la ORCI – DM y las Medidas de Preponderancia puede presentar un gran riesgo de inoperatividad para los CS por la falta de congruencia y armonioso funcionamiento entre ambas herramientas regulatorias.

6.5 Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional

Si bien GTV aplaude la iniciativa de implementar el proceso de Separación Funcional, con base en los problemas presentados anteriormente y con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos regulatorios y con el mandato constitucional del IFT de promover la competencia en el sector, se propone lo siguiente:

- **Extender la entrada en vigor de la ORCI – EM hasta 2021.** Esta extensión permitiría tener certeza sobre la congruencia entre las nuevas Medidas de Preponderancia y la ORCI – DM. Además, podría evitar múltiples problemas derivados de la ausencia de una transición con procedimientos claramente definidos.

- Si lo anterior no es posible, se plantea la opción de que en las Medidas de Preponderancia y en la ORCI – DM se muestre explícitamente el funcionamiento completo de la transición (línea de tiempo detallada con hitos, plazos de cada actividad) entre la ORCI 2020 y la ORCI – DM y se incluyan mecanismos de resolución de conflictos de manera expedita entre DM, EM, CS y DMn.



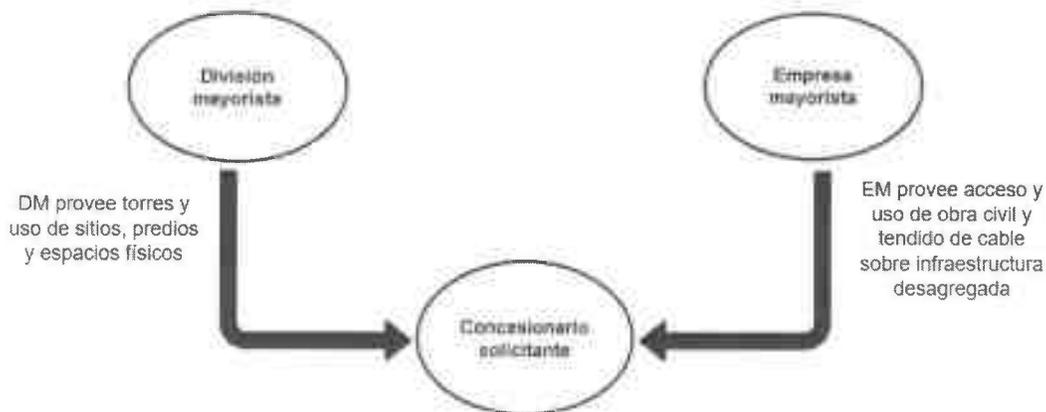
7 Operación de las OR ante la interdependencia entre la DM y la EM

A partir de la Resolución de Separación Funcional se definió la segregación de servicios prestados por el AEPT en el marco de la ORCI. Allí se definió que la DM tendría a su cargo los servicios de acceso y uso compartido de torres, acceso y uso de espacio aprobado en piso, uso de sitios, predios y espacios físicos, servicios de apoyo para la compartición de infraestructura pasiva y trabajos especiales asociados a los servicios provistos por las divisiones mayoristas.

Esta asignación de servicios tiene asociado un sinnúmero de procedimientos, cuyo funcionamiento puede suscitar situaciones problemáticas para los CS, en detrimento del correcto funcionamiento de la ORCI – DM.

Como principio para la prestación de los servicios mayoristas de compartición de infraestructura bajo el nuevo marco regulatorio, es fundamental tener procedimientos claros que definan la interrelación entre la EM y la DM para los casos en los que sea necesario. Esto con el fin de no dar cabida a acciones dilatorias por parte del AEPT al momento de proveer el acceso a los CS.

En principio, la forma en la que se definió la asignación de los servicios para la ORCI no genera interdependencias evidentes entre la EM y la DM para la provisión de los servicios de compartición. La Figura 7.1 presenta las interrelaciones encontradas a partir de lo presentado por el AEPT en su propuesta para la ORCI – DM. Según lo presentado en la gráfica, no existen interrelaciones o interdependencias necesarias entre la EM y la DM para prestar los servicios de compartición. No obstante, GTV ha identificado ciertos casos en los que podría existir la necesidad de interacción entre la EM y la DM.



C

Figura 7.1: Esquema de interacción CS-EM/DM [Fuente: GTV, 2019]

En este sentido, GTV ha identificado que las consideraciones contempladas en la ORCI – DM con respecto a la interdependencia entre ambas entidades es insuficiente, lo que genera ciertos riesgos que podrían afectar considerablemente la operatividad de la Oferta. Con el fin de simplificar su entendimiento, estos riesgos se agrupan en las siguientes categorías:

- Propiedad de la infraestructura
- Contratación de nuevos servicios

7.1 Propiedad de la infraestructura

En la Resolución de Separación Funcional se establece lo siguiente en relación con la transferencia de activos entre las entidades separadas del AEPT:

“A la par de la asignación de servicios, se debe velar porque la entidad que ofrezca cada servicio mayorista cuente con los recursos materiales y humanos para proveer el servicio en las mejores condiciones de precio y calidad entendiéndose por ello que la entidad debe tener el mayor grado de control posible sobre la utilización y desarrollo de cada uno de los recursos que le sean asignados.”

De acuerdo con lo anterior, se evidencia que el Instituto estableció la obligación al AEPT de asignar los activos entre la EM y la DM de manera que las DM cuenten con el mayor grado de control de los activos necesarios para prestar los servicios a su cargo sin tener que depender de la EM.

En este sentido, el Instituto determinó que el AEPT debía elaborar un plan de transferencia de activos, de acuerdo con lo siguiente:

“Dado lo anterior, se determina necesario que el AEP desarrolle un plan de transferencia de recursos que transparente la implementación de la separación funcional y permita al órgano regulador advertir sobre posibles trechos que puedan poner en riesgo el logro del propósito de la separación funcional. Dicho plan deberá contemplar los activos y pasivos, tangibles e intangibles, que serán transferidos a las EM, y deberán reflejarse en la construcción de estados financieros proforma cuyos valores deberán conciliar con los estados financieros consolidados y auditados del año inmediato anterior a aquel en el que presente su plan de transferencia de recursos.”

No obstante, si bien la Resolución establece claramente que el AEPT debe presentar un plan de transferencia de activos, actualmente no existe claridad entre los actores de la industria respecto a dicha transferencia.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Como se presentó anteriormente, el resultado de la Separación Funcional dio como resultado la desagregación de los servicios de compartición de infraestructura pasiva en dos grupos: un grupo de servicios de acceso que provee la EM y un grupo de servicios que provee la DM. Si bien no existe a simple vista una clara interrelación o interdependencia necesaria para la provisión de los servicios, existe un gran riesgo asociado a la ausencia de disposiciones que enmarquen legalmente la propiedad de la infraestructura en congruencia con la gestión de los servicios.

GTV no tiene ninguna certeza sobre la división de los activos entre la EM y la DM, por lo que podría ocurrir el caso en el que la DM no sea la propietaria de la infraestructura que requiere para proveer los servicios (i.e. torres, sitios, espacios físicos etc.). Este hecho proporcionaría al AEPT la posibilidad de retrasar o bloquear el acceso a su infraestructura, alegando la necesidad de realizar trámites con la contraparte para poder proveer el servicio. Adicionalmente, el hecho de no tener disposiciones claras acerca de los bienes que subyacen la prestación de servicios bajo el dominio de la DM puede habilitar al AEPT a introducir costos adicionales a los CS por concepto de arrendamientos u otros.

A modo de ejemplo, en caso de que el CS solicite mediante la ORCI – DM la compartición de torres, pero estas sean propiedad de la EM, la DM podría retardar la provisión del servicio argumentando la necesidad de tramitar el permiso para utilizar las torres de la EM. En este sentido, es evidente que el AEPT puede utilizar la falta de claridad respecto a la transferencia de activos como práctica dilatoria en el proceso de contratación de infraestructura pasiva o como justificación para generar cobros adicionales a los CS, por lo que es fundamental que el IFT tome acción regulatoria para controlar este riesgo.

Dado que los CS no tienen información que les garantice que la transferencia de los activos a la EM será congruente con los servicios que debe proveer, se reitera al IFT la importancia de asegurar legalmente que la transferencia de activos permitirá la correcta provisión de los servicios establecidos en la ORCI – DM. En este sentido, es necesario garantizar que la entidad encargada de gestionar y proveer los servicios sea también la propietaria de la infraestructura.

La DM debería ser propietaria de toda la infraestructura asociada a sitios, predios, espacios físicos, torres y demás elementos relacionados con los servicios que provee.

7.2 Contratación de nuevos servicios

En lo referente a las interdependencias e interrelaciones entre la EM y la DM durante el proceso de contratación de los servicios, la Resolución de Separación Funcional incluye una tabla de ventanillas de acceso propuesta por el AEPT en su Propuesta Modificada del Plan



de Implementación²⁰. En esta tabla el AEPT especifica para cada servicio cuál es la ventanilla de acceso y cuáles son específicamente las acciones de interrelación entre ambas entidades para proveer el servicio. El AEPT establece lo siguiente:

*“En cuanto a las ventanillas de acceso, las Empresas Proponentes especifican la empresa o empresas que darán atención a los operadores para la provisión de los diversos servicios. Señalan que cuando los servicios mayoristas regulados solicitados tengan dependencia o prerequisite de algún componente u otro servicio que es proporcionado por la EM o lo DM, **se implementará un mecanismo de comunicación entre ambas empresas para gestionar el proceso de aprovisionamiento de dichos servicios**, mecanismo que, afirman, permitirá a los solicitantes realizar la contratación de los servicios sin tener que coordinarse con la EM y la DM, sino únicamente con aquella que le proporcionará directamente el servicio.”*

Específicamente, para los servicios contemplados en la ORCI, se proponen las siguientes acciones de interrelación EM/DM:

Servicios de Compartición de Infraestructura	Ventanilla de acceso	Acciones de Interrelación EM/DM
Servicio de Acceso y Uso Compartido de Obra Civil (Ductos, Pozos, Postes)	EM	NA
Servicio de Acceso y Uso Compartido de Torres	DM	NA
Acceso y Uso de Espacio Aprobado en Piso	DM	NA
Servicio de Uso de Sitios, Predios y Espacios Físicos	DM	NA
Servicio de Tendido de Cable sobre Infraestructura Desagregada	EM	Debe de coordinarse con la DM para que se proporcione la trayectoria para tender la fibra y la ubicación de la coubicación para la entrega del servicio
Ubicación distante	EM	Coordina con la DM la posición de la Tablilla en el DG
Servicios de Apoyo para la Compartición de Infraestructura Pasiva		
Servicio de Visita Técnica	DM/EM	En el caso del servicio de uso de sitios, predios y espacios, físicos, la coordinación la lleva la EM, para que la DM de las facilidades de acceso al sitio
Análisis de Factibilidad	DM/EM	En el caso del servicio de uso de sitios, predios y espacios, físicos, la coordinación la lleva

²⁰ Páginas 71-76 – Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119



Servicios de Compartición de Infraestructura	Ventanilla de acceso	Acciones de Interrelación EM/DM
		la EM, para que la DM de las facilidades de acceso al sitio
Verificación	DM/EM	En el caso del servicio de uso de sitios, predios y espacios, físicos, la coordinación la lleva la EM, para que la DM de las facilidades de acceso al sitio
Trabajos Especiales	DM/EM	
Instalación de Infra del CS en Despliegue de Nueva Obra Civil	EM	NA
Recuperación de Espacio	DM/EM	En el caso del servicio de uso de sitios, predios y espacios, físicos, la coordinación la lleva la EM, para que la DM de las facilidades de acceso al sitio
Acondicionamiento de la Infraestructura	DM/EM	En el caso del servicio de uso de sitios, predios y espacios, físicos, la coordinación la lleva la EM, para que la DM de las facilidades de acceso al sitio

Tabla 7.2: Ventanillas de acceso a los servicios mayoristas [Fuente: Resolución de Separación Funcional, páginas 71-76, 2018]

Como se evidencia en la Tabla 7.2, las ventanillas de acceso propuestas por el AEPT antes de la definición del Plan Final de Implementación de la Separación Funcional contemplan la existencia de interdependencias entre la EM y la DM para la provisión de ciertos servicios de la ORCI – DM.

No obstante, la Resolución de Separación Funcional no incluye las acciones de interrelación definidas correspondientes a la asignación final de los servicios.

Por otra parte, la ORCI – DM no incluye ningún apartado que especifique los procesos de interacción entre la EM y la DM para los casos que sea necesario, así como tampoco se establecen los procesos de contratación, modificación y baja asociados a los servicios existentes antes de la separación funcional.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Debido a que el Plan Final de Implementación difiere en gran medida de la propuesta del AEPT, las acciones de interrelación consideradas en la Tabla 7.2 no son aplicables. Adicionalmente, el Plan Final de Implementación de la Separación Funcional del Instituto no incluye el detalle de las interacciones EM/DM para la provisión de los servicios. Por esta razón, actualmente los CS no tienen certeza sobre cómo funcionan esas interrelaciones y existe un potencial vacío regulatorio que el AEPT podría utilizar para obstaculizar la provisión de los servicios.

El hecho de no establecer claramente en la ORCI – DM cómo funcionará la interrelación con la EM para proveer los servicios que requieran de ambas entidades, representa un área gris en donde el AEPT puede justificar el empeoramiento de los servicios que presta a los CS. La ausencia de condiciones base sobre las cuales la DM deba interactuar con la EM puede originar cobros y demoras a conveniencia del AEPT, con consecuencias negativas para los CS, y en detrimento del correcto funcionamiento de la ORCI – DM.

Se solicita al Instituto definir los procedimientos y términos que regirán la interrelación EM/DM para la provisión de los servicios de compartición de infraestructura pasiva. Se propone específicamente, la definición de una tabla similar a la establecida por el AEPT en su Propuesta Modificada del Plan de Implementación²¹ que establezca todas las interrelaciones necesarias para que la DM provea los servicios que están bajo su cargo.

Adicionalmente, es necesario garantizar que no ocurrirán traslapes en la ejecución de las actividades de apoyo para la compartición de infraestructura, tales como visitas técnicas y trabajos especiales. En este sentido, se debe garantizar que el personal que lleva a cabo la gestión, operación, administración de mantenimientos, etc. sea el personal directo de la DM para evitar demoras en el proceso de contratación de infraestructura pasiva.

²¹ Páginas 71-76 – Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

8 Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la Oferta

Comparando los SLAs establecidos en la propuesta ORCI 2020 antes de la Separación Funcional, GTV ha identificado que, a nivel general, los plazos y condiciones de cada fase de provisión de los servicios de la ORCI – DM no han cambiado y se han mantenido los mismos niveles de calidad que los estipulados en la ORCI vigente.

No obstante, debido a que no existe certeza sobre la existencia y el funcionamiento de la interacción entre la EM y la DM para la provisión de ciertos servicios, no es posible asegurar que los plazos y condiciones de cada Oferta no se verán afectados entre sí.

El presente capítulo aborda la principal problemática identificada por GTV derivada de las posibles interrelaciones entre los SLAs de la EM y la DM que podrían dar como resultado que el AEPT utilice la brecha regulatoria existente respecto a los SLAs para retrasar la entrega de los servicios a sus competidores.

Cabe resaltar que en el capítulo 10 se hace referencia a otros problemas relacionados con la ausencia de SLAs debidamente detallados en la ORCI a los que GTV se ha enfrentado en reiteradas ocasiones. Los problemas presentados en el capítulo 10 están relacionados con acciones reiterativas del AEPT que GTV ha abordado en consultas públicas anteriores, mientras que el problema abordado en la presente sección está relacionado con las consecuencias potenciales de la Separación Funcional.

Disposiciones de la Resolución de separación funcional y de la ORCI – DM

El IFT establece en la Resolución de Separación Funcional que la asignación de los servicios entre la EM y la DM debe fomentar la contratación de los servicios mayoristas y garantizar mejores condiciones de precio y calidad:

*“A la par de la asignación de servicios, se debe velar porque la entidad que ofrezca cada servicio mayorista cuente con los recursos materiales y humanos para proveer el servicio en las **mejores condiciones de precio y calidad** entendiéndose por ello que la entidad debe tener el mayor grado de control posible sobre la utilización y desarrollo de cada uno de los recursos que le sean asignados.*

*Sin embargo, se reconoce que **puede haber situaciones en las que la delimitación de los recursos que pueden asignarse a una entidad o a otra, no resulta del todo clara. En dicho escenario, el regulador debe adoptar criterios que combinen, por un lado, el logro de los objetivos de la separación funcional y, por el otro, la factibilidad técnica y operativa de realizar una asignación particular de recursos.**”*

Como se evidencia en el apartado de la Resolución presentado previamente, si bien el Instituto pretende asignar los servicios de manera que se garantice la autonomía suficiente de la EM y de la DM para proveer los servicios, puede haber complicaciones en el proceso de repartir los servicios de la mejor forma. En este caso, el IFT debe ejercer su acción regulatoria para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Separación Funcional.

A pesar de que el propósito del IFT es claro en sus intenciones de asegurar la correcta provisión de los servicios, la ORCI – DM carece de disposiciones claras que delimiten o definan SLAs alineados con este propósito, en línea con los servicios que se asignan a uno u otro ente proveedor de servicios (en este caso, la DM y la EM del AEPT).

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Teniendo en cuenta lo establecido en el capítulo 6 no hay certeza sobre cómo va a funcionar la interrelación EM/DM para los servicios asociados a la compartición de infraestructura pasiva. La ORCI – DM no incluye ninguna disposición que haga referencia a cualquier tipo de dependencia o relación con la EM para la provisión de los servicios a cargo de la DM.

En caso de que las interrelaciones presentadas por el AEPT en su propuesta de las ventanillas de acceso presentadas en la Tabla 7.2 de la sección 7.2, para la ORCI – DM, el CS se enfrentaría a un riesgo asociado a la falta de especificidad sobre el alcance global de los plazos y parámetros de calidad definidos en la Oferta.

Más específicamente, el CS se estaría enfrentando a una problemática en la que el AEPT podría justificar retrasos en la entrega de los servicios argumentando la superposición de los plazos de los servicios que debe entregar la DM y los servicios que dependen de la EM. La ausencia de una aclaración sobre los SLAs establecidos en la Oferta permitiría al AEPT tomar ventaja sobre sus competidores generando demoras no previstas y afectando la entrega de los servicios al CS.

Con base en la problemática presentada anteriormente y siguiendo lo establecido en la Resolución de Separación Funcional, resulta de suma importancia garantizar a los CS que los plazos establecidos en la Oferta constituyan los plazos globales que debe cumplir el AEPT con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos de la Separación Funcional. Por esta razón, se solicita al Instituto incluir en la ORCI – DM una cláusula que establezca que todos los plazos y parámetros de calidad de la Oferta tienen alcance global, y constituyen SLAs integrales para la ejecución de todas las actividades, incluyendo aquellas actividades que requieran de acciones de interrelación con la EM.



9 Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO

Históricamente se ha definido el SEG como el medio que habilita la operación de las ORs. Este sistema supone ser el único (o al menos principal) canal de comunicación entre el AEPT y los CS. Como ha manifestado previamente GTV, el funcionamiento de dicho sistema no ha cumplido con sus expectativas. A la fecha cuenta con numerosos defectos que le impiden cumplir a cabalidad con su objetivo de herramienta facilitadora.

Como consecuencia de la Separación Funcional del AEPT, el GTV entiende que se creará un sistema que permita la interacción de los CS con la EM del AEPT. Dicho sistema será denominado Sistema Integrador Para Operadores ("SIPO"), y será creado por parte del AEPT.

Al respecto de los sistemas de gestión para la operación de la ORCI, GTV ha identificado ciertos riesgos potenciales, según lo dispuesto en la Resolución de Separación Funcional y la ORCI – DM.

Dentro de estas preocupaciones se consideran dos dimensiones principales:

- operación del sistema de gestión
- gestión efectiva de solicitudes

9.1 Operación del sistema de gestión

Generalmente, tanto para la DM como para la EM, la Resolución de Separación Funcional introduce el sistema SIPO bajo los siguientes términos:

"[...] las EM contarán con un SEG y un SIPO para comunicación con los operadores solicitantes de servicios mayoristas, mientras que Telmex/Telnor contará con su propio SEG y SIPO. [...]"

[...] Las Proponentes señalan que tanto la DM como la EM, requerirán el desarrollo de su propio SIPO [...]"

[...] Manifiestan además que los SIPO serán totalmente Independientes y que constituyen una evolución del SEG. No obstante, precisan que, como detallan en el apartado de sistemas, se mantendrá el SEG actual a efecto de que los concesionarios pequeños tengan acceso a la oferta de servicios de las EM, atendiendo con esto, a juicio de las Proponentes, el principio de no discriminación y la equivalencia de insumos."

Sin embargo, la Resolución de Separación Funcional establece diferentes especificaciones, plazos y demás características para los sistemas de gestión de las Empresas mayoristas, pero no existe evidencia de que se hace un procedimiento igual de específico para el SEG y el SIPO de las DM. Textualmente en la resolución, únicamente se especifica lo siguiente:

“Cualquier modificación o adición de sistemas para la prestación de servicios mayoristas regulados de las Divisiones Mayoristas, incluyendo la evolución del SEG al SIPO, deberá avalarse en el Comité del SEG correspondiente. Con excepción del desarrollo de la interfaz de comunicación entre las Divisiones Mayoristas y Empresas Mayoristas, a efecto de las operaciones intercompañías.”

Por lo tanto, se asume que tanto el SEG como el SIPO de las DM deberán tener un conjunto de especificaciones, plazos de desarrollo y demás congruentes a lo descrito para las EM, pero si es necesario que el Instituto establezca explícitamente todas estas cuestiones.

En los términos de la Resolución de Separación Funcional o de la ORCI – DM no hay claridad respecto de cuánto tiempo tomará el desmonte del SEG para la EM, entendiendo que este sistema evolucionará al mencionado SIPO en el futuro, a través de las fases definidas por el Instituto en la sección denominada *Sistemas internos y SEG y SIPO* del apartado 3.7 – *Sistemas operativos y de gestión*.

De esta manera, no se evidencian dentro de las disposiciones de la Resolución de Separación Funcional ni dentro de la ORCI – DM mecanismos que aseguren que, en efecto, la plataforma del SEG a la que accederá la DM del AEPT sea idéntica a la de los CS al momento de contratar servicios de la EM, a pesar de que se le ha notificado extraoficialmente a GTV que serán herramientas independientes.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

La falta de especificidad y documentación de los sistemas de gestión de los servicios, tanto en la Resolución de Separación Funcional como en la ORCI – DM tiene repercusiones sobre diferentes dimensiones de los servicios prestados por el AEPT. El impacto de esta situación se agrupa en las siguientes categorías:

- imposibilidad de definir la naturaleza futura del SIPO respecto del SEG;
- operación incorrecta del SIPO en sus etapas tempranas por parte de los CS;
- imposibilidad de contratar servicios oportunamente por errores entre plataformas;
- suspensión de servicios actualmente prestados por problemas de interoperabilidad entre sistemas;
- principio de equivalencia de insumos;
- incapacidad de que el SEG/SIPO funcione como único medio de comunicación y que no contemple canales de comunicación bidireccionales para el manejo de excepciones

Asimismo, es importante resaltar que, si bien ya ha comenzado un proceso de capacitación por parte del AEPT y que varios asuntos pueden estar aclarándose por medio de este proceso de formación, esta información no se encuentra actualmente incluida en la Oferta lo cual hace que no pueda ser considerada como oficial al momento de preparar esta respuesta. Debido a la incertidumbre que genera este hecho, se establecen algunos riesgos potenciales por parte de GTV que se expondrán a continuación.

► *Imposibilidad de definir la naturaleza futura del SIPO respecto del SEG*

El primer componente de incertidumbre asociado a los sistemas de gestión que habilitan la ORCI – DM está en la naturaleza del SEG/SIPO. De la Resolución Separación Funcional se extrae que la propuesta inicial del AEPT era incorporar el SEG/SIPO como un módulo del SEG. Sin embargo, las disposiciones del IFT ahora caracterizan al SEG/SIPO como un sistema adicional o que sucedería al SEG. Esto representa dificultad para determinar qué impacto tendrá sobre las operaciones del CS, así como del nivel de información requerido para su operación por parte de los CS.

Adicionalmente, en múltiples procedimientos definidos en la ORCI – DM y ORCI – EM, sigue habiendo forzosamente interacciones fuera del SEG/SIPO como por ejemplo, tener que llamar al 01/800. Lo anterior conlleva a procesos manuales 1 a 1 más allá de la interacción máquina a máquina.

► *Incorrecta operación del SEG/SIPO en sus etapas tempranas por parte de los CS*

El desconocimiento del funcionamiento del SEG/SIPO, y su relación con el SEG, implicará destinar recursos humanos de los CS, así como tiempo adicional para la futura operación del sistema. Es muy probable que se pretenda por parte del AEPT que cada CS aprenda a operar por sus propios medios el sistema, así como que desarrolle las herramientas (por ejemplo, APIs) para interconectarse al SEG/SIPO, lo cual, puede llegar a generar problemas de interconexión y errores de operación. El proceso de operación y puesta a punto para operar y usar productivamente el SEG/SIPO será mucho menos eficiente si este no es debidamente presentado por el AEPT, a través de un programa de transferencia de conocimiento e integración con las plataformas de los CS y que sea supervisado por el IFT. Se espera que el proceso de entrenamiento que ha comenzado el AEPT, sea lo suficientemente integral con el fin de evitar lo mencionado previamente.

Por otro lado, el hecho de contar con un nuevo sistema, el cual a corto plazo puede ser mejor para la operación efectiva de la ORCI – DM que sus versiones anteriores, no elimina el hecho de que durante los inicios de la operación se puedan presentar errores operacionales. Dichos errores seguramente implicarán afectaciones económicas y operativas a los CS o al menos una reducción drástica en la eficiencia de los procesos de contratación. Por lo anterior, es necesario que el AEPT mantenga operativo a su máxima capacidad un SEG mejorado, teniendo presentes las recomendaciones y sugerencias de mejora presentadas en la reciente respuesta a la consulta pública de la ORCI; dado que tanto el SEG como el SIPO estarán operando de manera simultánea durante las mencionadas etapas tempranas.

Si se tiene presente todo lo anterior, los CS podrán dar un debido uso del sistema, minimizando las posibles adversidades asociadas al cambio y teniendo un fundamento válido ante el regulador en caso de incumplimientos de parte del AEPT.

► *Imposibilidad de contratar servicios oportunamente por errores entre plataformas*

Adicional a lo mencionado previamente, existe la posibilidad que durante el proceso de migración del SEG al SEG/SIPO haya pérdida de información que impida la contratación de servicios o caída de los servicios prestados actualmente, así como doble facturación u otros asuntos relacionados con la información asociada a los pagos.

Por otro lado, respecto del mantenimiento del sistema en sí, de parte del AEPT, no hay disposiciones claras y específicas que rijan la periodicidad con la que se debe actualizar la información consignada en este. Por esta razón existe el riesgo que la información de uno de los sistemas esté actualizada y la del otro no, con el riesgo potencial de inhibir la contratación de servicios o incrementar substancialmente su costo para los CS.

► *Suspensión de servicios actualmente prestados por problemas de interoperabilidad entre sistemas*

La incertidumbre acerca de cuál será el sistema utilizado para la gestión de servicios de la ORCI tiene también implicaciones sobre los servicios que actualmente tienen contratados los CS. Los usuarios involucrados en esos servicios deberán migrarse hacia la DM y/o la EM, pero no hay claridad sobre cuál de las dos versiones de SEG/SIPO deberá realizarse este traslado. Lo anterior puede conllevar a la suspensión de servicios y/o la realización de procedimientos adicionales previo a la efectiva prestación de los servicios a través de la EM y la DM, lo cual es inaceptable y no debería permitirse por parte del Instituto.

Adicional a lo previamente mencionado, el GTV encuentra preocupante la falta de claridad sobre lo que sucederá con los servicios actualmente prestados, sobre todo aquellos que puedan ser afectados por temas de interdependencias entre la EM y la DM. No es claro sobre qué sistema serían gestionados estos servicios.

Por lo anterior, es necesario que el AEPT señale qué cuál sistema es el indicado de forma clara, anticipada e informando de manera detallada el plan de atención de contingencias que evite que bajo cualquier circunstancia la transición entre sistemas no afecte la operatividad de los servicios actualmente prestados.

► *Irrespeto al principio de equivalencia de insumos*

Finalmente, la ausencia de mecanismos que aseguren que la plataforma del SEG o SEG/SIPO a la que accederá la DM del AEPT para contratar los servicios de la EM sea idéntica a la que tengan que acceder los CS, posibilita la aparición de vacíos donde el AEPT puede tomar ventaja sobre otros actores del mercado y simplemente se irrespete la equivalencia de insumos dando privilegios a la DM u otras filiales del AEPT sobre los demás CS.

Ce

9.2 Gestión efectiva de solicitudes

En las disposiciones generales incluidas en la Resolución de Separación Funcional, se observa un foco hacia las condiciones de funcionamiento del sistema como tal, mas no de la forma como estos sistemas deben proveer el espacio apropiado para la gestión efectiva de las solicitudes relacionadas con los servicios. Especialmente, se ha observado que en el texto de las ofertas para la ORCI Separación Funcional no hay claridad respecto de a quién deben solicitarse los servicios, con particular relevancia en aquellas instancias donde se cita al EM como proveedor intermedio de servicios.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

El desconocimiento actual de la forma como va a funcionar el SEG de la DM (mientras permanezca operativo) y el SIPO de la DM va más allá de la expedición de manuales, dado que requiere un proceso de adopción y adaptación por parte de los CS. Este desconocimiento actual del funcionamiento del SIPO va a interponer un obstáculo adicional a los ya existentes, y que fueron comentados en la consulta pública publicada el pasado nueve de agosto acerca de la Oferta de Referencia de Compartición de Infraestructura 2020 presentada por el AEPT. Entre los potenciales problemas emergentes por la falta de comunicación sobre el funcionamiento del SEG/SIPO se encuentran:

► *Imposibilidad de gestionar solicitudes de servicios*

La falta de conocimiento sobre la transición de una plataforma a otra podría dar inicio a un período de transición en el cual se desconoce cuál es la plataforma que se debe utilizar para gestionar efectivamente todas las solicitudes de servicio por parte de los CS. Consecuentemente, esta improvisada puesta en marcha de un nuevo sistema puede acarrear los mismos problemas con los que inició la plataforma SEG para medir adecuadamente el cumplimiento, como la imposibilidad de rastrear fehacientemente todos los hitos de contratación y uso de los servicios.

► *Contratación de servicios incorrectos por errores inducidos a falta de claridad en la operación del sistema*

El hecho de contar con un nuevo sistema, aunado a la ausencia de información sobre la correcta operación del mismo, podría generar errores en la solicitud o gestión de los servicios por parte de los CS.

► *Sobrecostos asociados a la solicitud de servicios irrelevantes para los CS o doble contratación de servicios (contratando algún servicio en el SEG y también en el SEG/SIPO)*

Los CS podrían enfrentarse a casos en los que se deba generar dos veces una solicitud de servicio debido al desconocimiento sobre la plataforma mediante la cual se debe hacer la solicitud. En este sentido, podría generarse una doble facturación del mismo servicio que

impondría cobros innecesarios sobre los CS debido a la falta de conocimiento respecto al funcionamiento de los sistemas de gestión.

- ▶ *Lectura incorrecta de la información contenida en la base de datos del sistema de gestión de la DM, que lleve a disputas infundadas entre la DM del AEPT y los CS*

Como se mencionó anteriormente, la falta de disposiciones que enmarquen la transición al nuevo sistema de gestión genera el riesgo de que exista una brecha de información entre SEG y el SEG/SIPO de la EM, entre el sistema de gestión de la EM y de la DM, o en ambas dimensiones, dando como resultado confusiones por la información presentada en la plataforma que podrían llevar a disputas entre los CS y el AEPT.

9.3 Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional

Como mecanismo de prevención de consecuencias no deseadas por la implementación del SEG/SIPO en la DM, se han identificado las siguientes acciones correctivas:

Se sugiere la introducción de un periodo de prueba con plazos y etapas definidos, donde se pacten reuniones y/o comités técnicos con los CS bajo la supervisión y presencia del IFT para introducir las funcionalidades del nuevo sistema de gestión. Este periodo podría considerar las fases ya introducidas en la Resolución de Separación Funcional²² (fase administrativa, fase lógica y fase física), pero debería incluir fechas límite, con reprimendas al AEPT por retrasos en la entrega de información a los CS.

Tal como se ha hecho con la ORCI en ocasiones pasadas, debería también incluirse en la ORCI – DM una descripción clara de cómo contratar servicios de esta entidad, a través del SEG/SIPO.

Es necesario que se transfiera la administración del SEG/SIPO a un tercero o que se implemente la figura de un tercero que vigile y garantice que el SEG/SIPO es fiable y cumple con sus propósitos. Esta entidad externa debe ser la encargada de 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. En caso de que no se logre establecer un administrador externo del SEG/SIPO, el Instituto debería imponer un auditor externo que constantemente esté dando seguimiento a la operación en la plataforma y de aviso al IFT de cualquier anomalía.

²² Sección 3.7 – Sistemas operativos y de gestión – “Sistemas internos y SEG y SIPO”, Página 360/389 de la Resolución de Separación Funcional

10 Resumen de necesidades preexistentes de la ORCI

El propósito del presente capítulo pretende resaltar que las objeciones que el GTV presentó en la consulta pública anterior relacionada con la ORCI aún no se han resuelto, y que es altamente importante que el Instituto las tenga presentes, para que las OR resultantes de la Separación Funcional solucionen de plano dichas situaciones.

Como se mencionó en el capítulo de antecedentes, es lamentable que la actual propuesta de la ORCI – DM siga incluyendo los problemas subyacentes de la ORCI previamente puesta en consulta pública en agosto del presente año. En otras palabras, la ORCI – DM bajo consulta pública es una versión muy similar respecto de los términos y condiciones contractuales que ya fueron debidamente rebatidos en una ocasión anterior por el GTV.

Los puntos más críticos de la ORCI se sintetizan en los siguientes ejes:

- Ausencia de un SEG funcional que permita la verdadera gestión de proyectos entre el AEPT y el CS
- Falta de un concepto definido y procedimientos claros para llevar a cabo proyectos especiales
- Ausencia de una definición clara de requisitos en la etapa de factibilidad del servicio
- Falta de SLAs claramente definidos en todas las etapas de la provisión del servicio

10.1 Ausencia de un SEG funcional que permita la verdadera gestión de proyectos entre el AEPT y el CS

Las causas que merecen una revisión especial en lo referente al funcionamiento y confiabilidad del SEG para los servicios de la ORCI fija provistos por el AEPT son:

- Inconsistencias en la infraestructura declarada en el SEG
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 6.2.1
- Infraestructura *in-situ* ya no pertenece al AEPT o es inexistente
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 6.2.2
- Asimetría en el control sobre las visitas de la contraparte en el SEG
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 6.2.4
- Dificultades en la accesibilidad a la información contenida en el SEG
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 6.2.5

- Imposibilidad de dar seguimiento y controlar las solicitudes en el SEG
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 6.2.6

10.2 Falta de un concepto definido y procedimientos claros para llevar a cabo trabajos especiales

Las causas más significativas que resultan en procedimientos poco específicos y ambiguos son:

- Imposibilidad de comprobar fehacientemente por parte del CS la posibilidad de recuperación de espacio
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 8.2.1
- El AEPT no desglosa los costos asociados a modificaciones o adecuaciones para la provisión de los servicios
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 8.2.2
- Eliminación del concepto de "acondicionamiento de infraestructura"
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 8.2.3
- Cancelación unilateral de NIS por ausencia de planes de trabajo definidos
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 8.2.4

10.3 Ausencia de una definición clara de requisitos en la etapa de factibilidad del servicio

Las principales causas que fundamentan esta problemática son:

- Omisión de cargos recurrentes en el análisis de factibilidad
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 9.2.1
- Metodología de cobro injustificada en el análisis de factibilidad
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 9.2.2
- Negación de infraestructura por razones no contempladas en la Oferta
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 9.2.3

- Información requerida en los anteproyectos del CS
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 9.2.4

10.4 Falta de SLAs claramente definidos en todas las etapas del servicio

Las principales causas que fundamentan esta problemática son:

- Retrasos injustificados por procedimientos no contemplados en las Medidas o SLAs
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 10.2.1

10.5 Otras problemáticas importantes

Otras problemáticas identificadas en la ORCI son:

- Implicaciones de considerar este convenio como "de medio y no de resultado"
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 11.1
- Alteración unilateral de los formatos patrimoniales y rechazo de los plazos de permiso solicitados
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 11.2



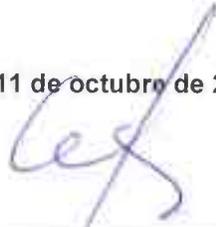
Por lo antes expuesto, a esa H. Autoridad, atentamente solicito:

ÚNICO.- Tenerme por presentado con la personalidad que ostento, emitiendo comentarios dentro del procedimiento de consulta pública referido en el presente escrito.

Por **OPERBES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN, S.A. DE C.V.,
CABLEMÁS TELECOMUNICACIONES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN
RED, 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
Propuesta de Oferta de Referencia de
Compartición de Infraestructura
Pasiva fija” para la División Mayorista.**

Ciudad de México, 11 de octubre de 2019



GONZALO MARTÍNEZ POUS
Representante legal

2019 OCT 14
OFICIALIA
R E C I



043041
Se reciben 7 escrituras
en copia simple.

Asunto: Se emiten comentarios dentro de la “Consulta pública sobre la Propuesta de Oferta de Referencia de Compartición de Infraestructura Pasiva fija” para la Empresa Mayorista.

GONZALO MARTÍNEZ POUS, representante legal de las empresas **OPERBES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN, S.A. DE C.V., CABLEMÁS TELECOMUNICACIONES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN RED, 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.

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 “**Consulta pública sobre la Propuesta de Oferta de Referencia de Compartición de Infraestructura Pasiva fija**” para la Empresa Mayorista, lo que hago en los siguientes términos:

EIFT19-43141

Índice de contenidos

1	Glosario	4
2	Resumen ejecutivo	6
2.1	Eje 1 – Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la Separación Funcional	7
2.2	Eje 2 – Operación de la OR ante la interdependencia entre la EM y la DM	8
2.3	Eje 3 – Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la Oferta	10
2.4	Eje 4 – Operatividad del SEG/SIPO	11
2.5	Resumen de necesidades preexistentes de la ORCI	12
2.6	Conclusiones	12
3	Introducción y estructura del documento	13
3.1	Estructura del documento	13
4	Antecedentes	15
4.1	Empeoramiento reiterativo de los términos de la ORCI	16
4.2	Conclusiones	24
5	EM como única entidad proveedora de servicios	25
6	Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la Separación Funcional	28
6.1	Transición entre la ORCI 2020 y la ORCI – EM	29
6.2	Migración de los servicios existentes	31
6.3	Empalme con las nuevas Medidas de Preponderancia	31
6.4	Participación y visibilidad durante la definición del plan final de implementación	32
6.5	Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional	33
7	Operación de la OR ante la interdependencia entre la DM y la EM	35
7.1	Propiedad de la infraestructura	36
7.2	Contratación de nuevos servicios	38
7.3	División de los servicios locales y de transporte en el marco de la ORCI – EM	41
7.4	Servicio de arrendamiento fibra oscura	43
8	Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la Oferta	45
8.1	Garantía de SLAs globales	45
8.2	Empeoramiento de parámetros y niveles de calidad	47

9	Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO	49
9.1	Operación del sistema de gestión	49
9.2	Gestión efectiva de solicitudes	53
9.3	Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional	54
10	Resumen de necesidades preexistentes de la ORCI	56
10.1	Ausencia de un SEG funcional que permita la verdadera gestión de proyectos entre el AEPT y el CS	56
10.2	Omisión de conceptos dentro de la definición de infraestructura pasiva	57
10.3	Falta de un concepto definido y procedimientos claros para llevar a cabo trabajos especiales	57
10.4	Ausencia de una definición clara de requisitos en la etapa de factibilidad del servicio	58
10.5	Falta de SLAs claramente definidos en todas las etapas del servicio	58
10.6	Otras problemáticas importantes	58



1 Glosario

A continuación, se presenta el glosario que se utilizará como referencia a lo largo del presente documento. En este se definen las siglas, acrónimos y expresiones correspondientes.

Acrónimo	Definición
AEPT	Agente Económico Preponderante en Telecomunicaciones. Grupo de Interés Económico del que forman parte América Móvil, S.A.B. de C.V., Teléfonos de México, S.A.B. De C.V., Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V., Grupo Carso, S.A.B. de C.V., y Grupo Financiero Inbursa, S.A.B. de CV.
API	Una API es una interfaz de programación de aplicaciones (del inglés API: Application Programming Interface)
CS	Concesionario Solicitante
DM	División mayorista de Telmex o Telnor como resultado del proceso de Separación Funcional
DMn	División minorista de Telmex/Telnor
EM	Empresa mayorista subsidiaria de Telmex o Telnor como resultado del proceso de Separación Funcional
GTV	Grupo Televisa S.A.B.
IFT o Instituto	Instituto Federal de Telecomunicaciones
Medidas de Preponderancia	Medidas de preponderancia impuestas por el IFT al agente declarado como preponderante en el sector de telecomunicaciones mediante el acuerdo número P/IFT/EXT/060314/76
OR	Oferta de Referencia
ORCI	Oferta de Referencia para la Compartición de Infraestructura Pasiva
ORCI 2020	ORCI que esté en vigencia desde el 1 de enero del 2020 hasta la entrada en vigor de la ORCI para la EM y DM
ORCI propuesta 2020	Propuesta realizada por el AEPT para la ORCI, y puesta en consulta respecto a las "Propuestas de Oferta de Referencia de Compartición de Infraestructura Pasiva 2020 presentada por el Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones"
ORCI vigente	Oferta de Referencia para la Compartición de Infraestructura Pasiva para 2019
ORCI – EM	Oferta de Referencia para la Compartición de Infraestructura Pasiva que entraría en operación posterior a la ORCI 2020 para la EM
ORCI – DM	Oferta de Referencia para la Compartición de Infraestructura Pasiva que entraría en operación posterior a la ORCI 2020 para la DM
ORE	Oferta de Referencia de Enlaces Dedicados
OREDA	Oferta de Referencia para la Desagregación del Bucle Local
Resolución de Separación Funcional	Acuerdo P/IFT/270218/130, mediante el cual el pleno del IFT resuelve sobre el plan final de implementación de Separación Funcional y otros planteamientos presentados por América Móvil
SEG	Sistema Electrónico de Gestión
SEG/SIPO	Sistema Electrónico de Gestión incorporando el Sistema Integrado para Operadores

Acrónimo	Definición
Separación Funcional	<p>Proceso regulatorio mediante el cual "El Agente Económico Preponderante deberá separar funcionalmente la provisión de servicios mayoristas objeto de las medidas, a través de la creación de una persona moral y de una división mayorista, de conformidad con lo siguiente:</p> <p>La persona moral que constituya prestará exclusivamente los servicios mayoristas relacionados al menos con los elementos de la red local o de acceso, así como los enlaces dedicados locales y la infraestructura pasiva, asociados a dicha red, entre otros servicios mayoristas. Asimismo, la división mayorista dentro de la(s) empresa(s) existente(s) prestará los demás servicios mayoristas sujetos a las medidas que no sean prestados por la persona moral de reciente constitución</p>
SLAs	<p>Service Level Agreements (Acuerdos de Nivel de Servicio)</p>
SLAs globales	<p>Corresponde a SLAs independientes de una OR, los cuales no se interconectan, correlacionan o subordinan a los SLAs provenientes de las interrelaciones entre EM y DM</p>

Figura 1.1: Glosario de acrónimos [Fuente: GTV, 2019]

Ge

2 Resumen ejecutivo

El GTV ha preparado este documento en respuesta a la consulta pública relacionada con la Propuesta de la Oferta de Referencia para la Compartición de Infraestructura Pasiva 2020 del Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones y publicada a través de la página web del Instituto Federal de Telecomunicaciones el 13 de septiembre de 2019¹. Tras analizar las disposiciones de la Resolución de Separación Funcional², así como las Ofertas de Referencia para la Empresa Mayorista ("EM") del AEPT, GTV ha decidido enfocar su respuesta sobre las potenciales problemáticas emergentes de la provisión de los servicios para la ORCI a través de la EM.

La Separación Funcional ha sido un instrumento utilizado por múltiples reguladores con el fin de mejorar la competencia en el mercado de telecomunicaciones y eliminar las prácticas discriminatorias por parte del agente con poder económico de mercado. Un denominador común de estas implementaciones son que las Empresas Mayoristas se quedan con los principales servicios mayoristas para evitar incentivos perversos en la prestación de los servicios.

El pionero en este sentido fue el Reino Unido con la creación de Openreach como proveedor de servicios mayoristas de acceso. Nueva Zelanda, Suecia, Italia y Australia han seguido los pasos del Reino Unido, aunque adaptándose a las condiciones institucionales y de mercado de cada país. En la Sección 5 se abordarán los detalles de los procesos de Separación Funcional del Reino Unido, Nueva Zelanda e Italia.

Por lo anterior, tomando como referencia experiencias internacionales, GTV quiere señalar que no está de acuerdo con el esquema actual de Separación Funcional planteado por el IFT debido a que supone un gran riesgo para la operatividad de la provisión de los servicios a los CS y para la competencia en el sector.

El riesgo de la implementación en los términos actuales radica en que si bien la implementación actual de la Separación Funcional plantea una estructura similar a la contemplada en otros países (EM, DM, DMn), esta estructura no es completamente adecuada debido a que plantea una división de servicios mayoristas entre EM-DM y establece unas ventanillas de acceso que difieren en gran medida de la experiencia internacional.

Pese a que la respuesta está centrada en las posibles problemáticas resultantes de la separación de servicios entre la EM y la División Mayorista ("DM") y su impacto en la ORCI, específicamente en la ORCI – EM, esta respuesta también incluirá apartados relacionados

¹ IFT - <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/propuestas-de-ofertas-de-referencia-de-enlaces-dedicados-comparticion-de-infraestructura-pasiva-y>

² IFT - <http://www.ift.org.mx/conocenos/pleno/sesiones/vii-ordinaria-del-pleno-27-de-febrero-de-2018>

con la respuesta de GTV a la consulta pública relacionada con las propuestas de Oferta de Referencia de Participación de Infraestructura Pasiva 2020 presentada por el Agente Económico Preponderante en el sector de las telecomunicaciones y publicada a través de la página web del Instituto Federal de Telecomunicaciones el 09 de agosto de 2019³.

Al igual que en aquella consulta, se tomará como punto de partida la ORCI vigente, es decir, la ORCI 2019. Lo anterior partiendo de la base que los términos introducidos en la ORCI – EM no resuelven los asuntos levantados al Instituto por el GTV, sino que empeoran las condiciones actuales. Por esta razón, GTV solicita al Instituto que la Oferta derivada de la Separación Funcional del AEPT, por lo menos mantenga los términos de calidad y las condiciones de la ORCI vigente, y se enfoca en los potenciales riesgos de la Separación Funcional.

Las principales preocupaciones que hacen parte de este documento estarán divididas en cuatro ejes principales. Estos ejes son:

- período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la Separación Funcional
- operación de la OR ante la interdependencia entre la DM y la EM
- aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la Oferta
- operatividad del SEG/SIPO

2.1 Eje 1 – Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la Separación Funcional

La falta de claridad y definición de los procedimientos asociados a la transición hacia el nuevo marco de acción del AEPT constituye una gran preocupación para los actores de la industria. El problema radica en que no hay claridad sobre los procedimientos que van a regir el período intermedio entre la entrada en vigor de la ORCI – EM y el fin de la ORCI 2020, ya que no se han incluido las disposiciones correspondientes en la ORCI – EM o en la Resolución de Separación Funcional.

En este sentido, los CS se enfrentan a cuatro grandes riesgos asociados a la implementación de la ORCI – EM:

1. No existen procedimientos definidos que enmarquen la transición entre la ORCI 2020 y la ORCI – EM
2. No existen procedimientos que definan la transición de los servicios existentes al nuevo marco de provisión de servicios
3. No existen procedimientos definidos para garantizar el empalme con las nuevas Medidas de Preponderancia

³ IFT - <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/ofertas-de-referencia-de-desagregacion-efectiva-del-bucle-local-y-de-comparticion-de-infraestructura>

4. Ha habido una falta de participación de los actores de la industria en el proceso de Separación Funcional y no ha habido claridad suficiente durante la definición del Plan Final de Implementación

Esta falta de procedimientos definidos que cuenten con plazos máximos establecidos y responsables claros, así como explícitamente asignados para el proceso de transición hacia las nuevas OR, deja la puerta abierta a que el AEPT obstaculice la funcionalidad de la ORCI – EM y bloquee el acceso a los CS si así decidiera hacerlo.

Se solicita al IFT extender la entrada en vigor de la ORCI – EM hasta 2021. Esta extensión permitiría tener certeza sobre la congruencia entre las nuevas Medidas de Preponderancia y la ORCI – EM. Además, evitaría múltiples problemas derivados de la ausencia de una transición con procedimientos claramente definidos.

La descripción detallada de estos riesgos, junto con su propuesta de mitigación, se encuentra en la Sección 6 del presente documento.

2.2 Eje 2 – Operación de la OR ante la interdependencia entre la EM y la DM

A partir de la Resolución de Separación Funcional se definió la segregación de servicios prestados por la EM y por la DM del AEPT en el marco de la ORCI. No obstante, GTV ha identificado que no se han definido procedimientos claros que definan la interrelación entre la EM y la DM para los casos en los que sea necesario. Lo anterior podría dar cabida a acciones dilatorias por parte del AEPT al momento de proveer el acceso a los CS.

A raíz de la evaluación realizada sobre la interrelación EM/DM, se identificaron cuatro principales riesgos:

1. No existe certeza de los CS con respecto a la propiedad de los bienes que subyacen la prestación de los servicios. GTV no tiene ninguna certeza sobre la división de los activos entre la EM y la DM, por lo que no se pueden excluir casos en los que podría ocurrir que la EM no sea la propietaria de la infraestructura que requiere para proveer los servicios. Esto proporcionaría al AEPT la posibilidad de retrasar o bloquear el acceso a su infraestructura, alegando la necesidad de realizar trámites con la contraparte para poder proveer el servicio o generando costos adicionales por concepto de arrendamientos.

Se reitera al IFT la importancia de asegurar legalmente que la transferencia de activos permitirá la correcta provisión de los servicios establecidos en la ORCI – EM. En este sentido, es necesario garantizar que la entidad encargada de gestionar y proveer los servicios sea también la propietaria de la infraestructura.



2. No existen disposiciones y/o procedimientos para definir cómo van a interactuar la EM y la DM para asegurar la correcta provisión de los servicios. El hecho de no establecer claramente en la ORCI – EM cómo funcionará la interrelación con la DM para proveer los servicios que requieran de ambas entidades, representa un área gris en donde el AEPT puede justificar el empeoramiento de los servicios que presta a los CS. La ausencia de condiciones base sobre las cuales la EM deba interactuar con la DM puede originar cobros y demoras a conveniencia del AEPT en detrimento del correcto funcionamiento de la Oferta.

Se solicita al Instituto definir los procedimientos y términos que regirán la interrelación EM-DM para la provisión de los servicios de compartición de infraestructura pasiva. Se solicita específicamente, la definición de una tabla similar a la establecida por el AEPT en su Propuesta Modificada del Plan de Implementación⁴ que establezca todas las interrelaciones necesarias para que la EM provea los servicios.

Adicionalmente, se solicita garantizar que el personal que lleva a cabo la gestión, operación, administración de mantenimientos, etc. de los servicios sea el personal directo de la EM para evitar demoras en el proceso de contratación de infraestructura pasiva.

3. Existen diferentes posibilidades de interpretación de segmentación de infraestructura pasiva local y de larga distancia derivadas de la Separación Funcional. Si bien la ORCI – EM no considera de ninguna forma una distinción entre infraestructura pasiva local e infraestructura pasiva de larga distancia, el AEPT podría utilizar cualquier vacío regulatorio para obstaculizar el acceso a los servicios utilizando como argumento esta diferenciación de la infraestructura.

Se solicita aclarar que, en el caso de los servicios de compartición de infraestructura pasiva, la diferenciación entre local y transporte no aplica, por lo que, en el caso de los servicios de uso y acceso de obra civil, no existe ninguna interrelación necesaria entre la EM y la DM para proveer los servicios.

4. Si bien la Resolución de Separación Funcional no hace ninguna distinción entre servicio local y servicio regional/nacional para los servicios de compartición, la ORCI – EM elimina las modalidades regional/nacional de prestación de fibra oscura. Resulta altamente preocupante para los CS que se eliminen estas modalidades del servicio, y constituye un acto improcedente teniendo en cuenta la asignación de servicios establecida por el Instituto.

⁴ Páginas 71-76 – Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119



Se solicita al Instituto establecer en la ORCI – EM la obligación del AEPT de prestar el servicio de fibra oscura bajo las modalidades regional y nacional. Esto garantizaría a los CS la posibilidad de acceder a una solución viable para los casos en los que no exista capacidad excedente en la infraestructura pasiva regional y nacional necesaria para las operaciones de los CS.

La descripción detallada de estos riesgos, junto con su propuesta de mitigación, se encuentra en la Sección 7 del presente documento.

2.3 Eje 3 – Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la Oferta

El GTV ha identificado dos principales riesgos asociados a los SLAs de la ORCI – EM.

1. Hay una ausencia de garantía de SLAs globales. Las posibles interrelaciones entre la EM y la DM dan lugar a que el AEPT pueda utilizar la brecha regulatoria existente respecto a los SLAs para retrasar la entrega de los servicios a sus competidores. Dado que las interrelaciones EM/DM no son claramente definidas en la Oferta, el AEPT podría argumentar que los plazos estipulados en la ORCI – EM no constituyen plazos globales o integrales del servicio, por lo que habría que sumar al plazo, la duración que la DM se tarde en proveer el servicio complementario en caso de ser necesario.

Resulta de suma importancia garantizar a los CS que los plazos establecidos en la Oferta corresponden a los plazos globales que debe cumplir el AEPT con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos de la Separación Funcional.

2. Se observa un empeoramiento de parámetros y niveles de calidad de la Oferta. La ORCI – EM retoma la cláusula que dispone que, para las solicitudes que exceden 5 kilómetros, el tiempo de respuesta en cada fase será mayor, y podrá definirse un número completamente arbitrario de días, lo cual implica que el AEPT podrá retrasar su respuesta a su conveniencia. Cabe resaltar que la inclusión de esta cláusula representa un desmejoramiento con respecto a la ORCI vigente.

Es necesario garantizar a los CS que la implementación de la Separación Funcional no supondrá una desmejora o retroceso de las condiciones de la ORCI vigente. Por esta razón, se solicita eliminar de la ORCI – EM la diferenciación por solicitudes mayores a 5 km en lo referente al cumplimiento de plazos y parámetros de calidad.

La descripción detallada de estos riesgos, junto con su propuesta de mitigación, se encuentra en la Sección 8 del presente documento.

2.4 Eje 4 – Operatividad del SEG/SIPO

Como consecuencia de la Separación Funcional del AEPT, se creará un sistema paralelo al SEG del AEPT, que permitirá la interacción de los CS con la EM del AEPT. Dicho sistema será denominado SIPO (Sistema Integrador para Operadores), y será la evolución del SEG de la EM creada por el AEPT. A raíz de la revisión de los términos introducidos por el IFT en la Resolución de Separación Funcional y por el AEPT en la ORCI – EM se han identificado dos riesgos relacionados con la operación del SEG/SIPO:

- 1 **La operación del sistema de gestión:** Para la operación de los sistemas de gestión se han identificado potenciales dificultades asociadas a los siguientes aspectos:
 - la falta de información durante la introducción de los nuevos sistemas a los CS, lo que puede dificultar la adopción al principio de la operación y llevar a penalizaciones y consecuencias adversas para los CS.
 - la migración de información existente del SEG del AEPT hacia los sistemas de gestión de la DM y la EM, lo cual puede implicar pérdidas de información que imposibiliten la contratación y correcta prestación de los servicios
 - los servicios que se prestan actualmente a los CS se vean suspendidos por migración incorrecta hacia las entidades producto de la Separación Funcional
 - por último, se identificó la ausencia de disposiciones que aseguren que el SEG de la DM (en su carácter de cliente de la EM) sea idéntico y cuente con los mismos recursos y funcionalidades que los sistemas de gestión puestos a disposición del resto de los CS.

2. **La gestión efectiva de solicitudes:** Se han identificado algunas problemáticas potenciales asociadas a la forma como los sistemas de gestión permitirán (o no) la contratación de servicios de la ORCI. Dentro de estas problemáticas potenciales están:
 - la imposibilidad de contratar servicios a través de los sistemas de gestión
 - contratación errónea de servicios por desconocimiento de la operación del sistema de gestión
 - sobrecostos para los CS asociados a la contratación errónea de servicios
 - sobrecostos para los CS asociados a la imposición de procesos no regulados o documentados pero necesarios para la prestación de servicios
 - lectura incorrecta de la información contenida en los sistemas de gestión, lo cual puede originar disputas infundadas, así como para la elaboración de reportes a cargo de los CS

Se solicita al IFT la introducción de un periodo de prueba con plazos y etapas definidos concertando reuniones y/o comités técnicos con los CS para introducir las funcionalidades del nuevo sistema de gestión que más adelante reemplazará al SEG, esto como mecanismo de prevención de consecuencias no deseadas por la implementación del SIPO en la EM.



Adicionalmente, se solicita al IFT incluir dentro de la ORCI – EM una descripción clara de cómo contratar servicios de la EM a través del SEG/SIPO y de cómo se migrarán los servicios actualmente contratados a los nuevos sistemas.

La descripción detallada de estos riesgos, junto con su propuesta de mitigación, se encuentra en la Sección 9 del presente documento.

2.5 Resumen de necesidades preexistentes de la ORCI

Si bien estas cuatro prioridades son los principales riesgos a los que se enfrenta GTV y en los que se enfoca la presente respuesta, siguen existiendo múltiples problemas mencionados en la pasada respuesta a la consulta sobre la Propuesta de la ORCI 2020, que siguen sin ser solucionados por el IFT y que podrían persistir tras la implementación de la Separación Funcional. Por esta razón, GTV ha decidido incluir brevemente en el capítulo 10 todas las problemáticas a las que se hizo referencia en la respuesta a la ORCI 2020, resaltando al IFT el impacto que estos problemas colaterales tendrían sobre la operatividad de la ORCI – EM.

2.6 Conclusiones

La introducción de la Separación Funcional es un paso adicional en la materialización de los objetivos del IFT, ya que busca asegurar una mejor operación de la ORCI. Este proceso debe realizarse con el mayor de los cuidados ya que, de implementarse de manera incorrecta o de incluir vacíos regulatorios, puede llevar a la aparición de problemas adicionales a los ya existentes y levantados durante los últimos años de uso de los servicios de la ORCI. Una evaluación holística de los potenciales problemas resultantes de la Separación Funcional, que de paso involucre la aplicación de medidas preventivas previas a su implementación, podría garantizar que la Separación Funcional cumpla con sus objetivos regulatorios.

Todas las sugerencias de modificaciones presentadas en el presente documento son perfectamente factibles e implementables y se basan en hechos y causas objetivas, como se muestra a lo largo del documento. El ánimo de esta respuesta es buscar resultados tangibles que el IFT debería potenciar y fomentar en su calidad de autoridad regulatoria.

Para finalizar, es muy importante resaltar que el único objetivo de GTV es acceder a una ORCI funcional y equitativa, y que la implementación de las soluciones propuestas en el presente documento facilitaría la competencia entre operadores e incentivaría la inversión en el sector, maximizando la cobertura de los servicios de telecomunicaciones fijas en el país y mejorando las condiciones del mercado en términos de precios y calidad de los servicios.



3 Introducción y estructura del documento

El GTV ha preparado este documento en respuesta al proceso de consulta pública con respecto a las "Propuestas de Ofertas de Referencia de Enlaces Dedicados, Compartición de Infraestructura Pasiva, y Desagregación, presentadas por las Empresas y Divisiones Mayoristas del AEPT en el sector de las telecomunicaciones" y publicada a través de la página web del Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo "IFT" o el "Instituto") el 12 de septiembre de 2019⁵.

3.1 Estructura del documento

Para facilitar la lectura de este informe por parte del IFT, hemos clasificado y agrupado los temas detallados en las siguientes secciones:

Sección del documento	Temática
Sección 1	Glosario
Sección 2	Resumen ejecutivo
Sección 3	Introducción y estructura del documento
Sección 4	Antecedentes
Sección 5	EM como única entidad proveedora de servicios
Sección 6	Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la Separación Funcional
Sección 7	Operación de la OR ante la interdependencia entre la DM y la EM
Sección 8	Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la Oferta
Sección 9	Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO
Sección 10	Resumen de necesidades preexistentes de la ORCI

El análisis entre las secciones 6 y 9, involucra diversas temáticas en su interior, y están presentados con base en la siguiente estructura conceptual:

- disposiciones de la Resolución de Separación Funcional y de la ORCI – EM
- potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales
- sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional

⁵ IFT: <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas/propuestas-de-ofertas-de-referencia-de-enlaces-dedicados-comparticion-de-infraestructura-pasiva-y>

Adicionalmente se incluye, donde aplique, evidencia internacional como soporte a la argumentación provista.

A no ser que se especifique de otra manera, todas las referencias a páginas, secciones, y párrafos se refieren a los documentos incluidos en las "Propuestas de Ofertas de Referencia de Enlaces Dedicados, Compartición de Infraestructura Pasiva, y Desagregación, presentadas por las Empresas y Divisiones Mayoristas del AEP en el sector de las telecomunicaciones" específicamente para la ORCI – EM. Todos los comentarios incluidos en este documento son también directamente aplicables a la Oferta de Referencia y sus correspondientes anexos para la Compartición de Infraestructura Pasiva de Telnor⁶.

⁶ http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/14903/documentos/03_desagregacion.zip



4 Antecedentes

Mediante la Resolución contenida en el Acuerdo P/IFT/270218/130, de fecha 16 de marzo de 2018, (en lo sucesivo la "Resolución de Separación Funcional"), el Instituto resolvió sobre el plan final de implementación de la Separación Funcional de Teléfonos de México, S.A.B. de C.V. y Teléfonos del Noroeste, S.A. de C.V. La Resolución se desarrolló en términos de las Medidas Sexagésima Quinta y Segunda Transitoria del Anexo 2 y Cuadragésima Séptima y Segunda Transitoria del Anexo 3 de las Medidas de Preponderancia, establecidas mediante Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119.

De acuerdo con lo estipulado en las Medidas de Preponderancia y en la Resolución de Separación Funcional, el AEPT debe separar funcionalmente la provisión de los servicios mayoristas regulados, a través de la creación de una Empresa Mayorista (como se mencionó previamente, en adelante "EM") y de una División Mayorista (como se mencionó previamente, en adelante "DM"), tanto para Telmex como para Telnor.

La Separación Funcional se decidió implementar, entre otras razones, como una medida del IFT para evitar los problemas de competencia asociados a la integración vertical de los servicios mayoristas del AEPT, que le permitían a este tener la capacidad de obstaculizar el acceso a los servicios mayoristas a sus competidores. La separación de Telmex y Telnor en dos entidades mayoristas (EM y DM) y una minorista (DMn), constituye una medida encaminada a aumentar los incentivos de cumplir con el principio de no discriminación, y proveer los servicios de manera transparente.

No obstante, GTV ha manifestado al IFT en reiteradas ocasiones su preocupación por todos los posibles riesgos relacionados con la implementación de la Separación Funcional por parte del AEPT. Si bien los objetivos de la Separación Funcional pretenden atender la necesidad de los mercados para lograr un incentivo en la competencia, GTV no ha logrado identificar en la ORCI – EM cómo se garantizará el cumplimiento de las obligaciones del AEPT en lo referente a condiciones no discriminatorias, calidad de los servicios, resolución de conflictos y ambigüedades entre DM, EM, DMn y CSs, interacción entre la EM y la DM, etc., como resultado de la Separación Funcional.

Una de las principales preocupaciones que GTV ha identificado en la presente OR bajo consulta pública, radica en la falta de especificidad sobre los procedimientos que aplicarán en los casos que requieran coordinación entre la EM y la DM del AEPT para proveer los servicios.

La ausencia de procedimientos y criterios definidos para el desarrollo de la nueva modalidad de provisión de los servicios daría lugar al AEPT para utilizar los vacíos regulatorios de las Ofertas con el fin de incumplir la normatividad y obstaculizar el acceso a su infraestructura pasiva.

4.1 Empeoramiento reiterativo de los términos de la ORCI

Adicional a los riesgos derivados de la Separación Funcional, los CS se enfrentan a otro gran problema resultante de la ORCI – EM propuesta por el AEPT: el empeoramiento año a año de los términos de la ORCI que dificultan cada vez más el acceso a los servicios de compartición.

Como se ha reiterado al Instituto en respuestas anteriores, desde la implementación de las OR en el mercado de telecomunicaciones, las propuestas de ORCI del AEPT han resultado históricamente en un constante detrimento de las condiciones necesarias para que los CS puedan acceder debidamente a los servicios incluidos en la OR. GTV ha identificado que, todos los años, las versiones finales de la ORCI no tienen en cuenta gran parte de las sugerencias de los CS y, en cambio, incluyen condiciones y modificaciones que dificultan el acceso, la entrega y operación de los servicios que hacen parte de la ORCI.

De la misma forma como ha ocurrido históricamente, los términos de la ORCI – EM resultado de la Separación Funcional no sólo no tienen en cuenta las sugerencias de los CS presentadas en respuestas a consultas públicas anteriores, sino que han empeorado aún más las condiciones de la OR. Con la ORCI – EM bajo consulta, se ha llegado al punto en que las condiciones para el acceso a los servicios son incluso peores que las establecidas en la ORCI propuesta 2020 publicada el pasado 09 de agosto de 2019 por el AEPT.

El AEPT ha implementado múltiples cambios a lo largo de la ORCI – EM que empeoran considerablemente las condiciones de acceso en comparación a la ORCI vigente, dificultando sistemáticamente el acceso, la entrega y la operación de los servicios.

A modo de ejemplo, en la Figura 4.1 debajo se presentan algunos de los cambios propuestos por el AEPT en detrimento de la Oferta que se incluyen en la propuesta de la ORCI – EM. Como se puede notar, el AEPT ha introducido o eliminado disposiciones de la Oferta, cuyo efecto es empeorar las condiciones de acceso a los servicios.

Entre la ORCI vigente y la ORCI propuesta 2020, se evidencia un empeoramiento de los términos de la Oferta. Esta evolución negativa se observa con mayor claridad aún en la propuesta del AEPT para una ORCI – EM, que en principio debería tomar como punto de partida las condiciones de la ORCI propuesta 2020. Esta nueva oferta empeora aún más las condiciones para la compartición de infraestructura pasiva, por ejemplo, eliminando responsabilidades del AEPT, introduciendo cláusulas que reducen el alcance de los plazos de la Oferta, o suprimiendo modalidades de prestación de los servicios.

Tema	Apartado de la ORCI fija 2019	Apartado propuesta ORCI fija 2020	Apartado propuesta ORCI fija EM 2020
Solicitudes	<p>III. Solicitudes</p> <p>"Las solicitudes se atenderán conforme fueron ingresadas. Con el objeto de mantener niveles de atención de servicio adecuados se podrán tramitar por CS o AS incluyendo a Telmex, un máximo de 200 solicitudes mensuales, salvo que se observe una demanda que justifique su aumento a juicio del IFT."</p>	<p>III. IV. Solicitudes</p> <p>"Las solicitudes se atenderán conforme fueron ingresadas. Con el objeto de mantener niveles de atención de servicio adecuados se podrán tramitar por CS o AS incluyendo a Telmex, un máximo de 200 solicitudes mensuales, salvo que se observe una demanda que justifique su aumento a juicio del IFT."</p>	<p>III. IV. Solicitudes</p> <p>"Las solicitudes se atenderán conforme fueron ingresadas. Con el objeto de mantener niveles de atención de servicio adecuados se podrán tramitar por CS o AS incluyendo a Telmex, un máximo de 200 solicitudes mensuales, salvo que se observe una demanda que justifique su aumento a juicio del IFT."</p> <p><u>"El CS o AS debe detallar las unidades de infraestructura en la solicitud, no solicitar los trabajos a través de comentarios generales. Los plazos establecidos en el Anexo 4 "Parámetros e indicadores de los niveles de calidad y penas convencionales" de la presente ORCI, para el caso de Postes y Ductos, corresponde a una solicitud de hasta 5 km, por la anterior, para solicitudes mayores, los plazos serán acordados entre las partes."</u></p>
Servicio de Canales Ópticos de Alta	<p>Introducción</p> <p>"El Servicio de Canales Ópticos de Alta Capacidad de Transporte se pondrá a disposición del CS o AS cuando exista</p>	<p>Introducción</p> <p>"(...)</p> <p><u>Como se estableció en el numeral 2.2.12.4. de la Etapa 2: Programación y realización de</u></p>	<p>Introducción</p> <p>"(...)</p> <p>Como se estableció en el numeral 2.2.12.4. de la Etapa 2: Programación y realización de</p>

Tema	Apartado de la ORCI fija 2019	Apartado propuesta ORCI fija 2020	Apartado propuesta ORCI fija EM 2020
<p>Capacidad de Transporte</p>	<p>saturación en ductos o postes de una ruta solicitada por el CS o AS y no exista una ruta alterna viable, además de que no sea posible recuperar espacios, o realizar adecuaciones, lo cual podrá constatarse a través de la Visita Técnica.</p> <p>El CS o AS podrá considerar que existe saturación de espacios o no existe capacidad en la ruta solicitada cuando la cotización realizada por Telmex asociada a Trabajos Especiales señale que los mismos exceden el 40% al costo del proyecto original de dicha ruta, es decir, trabajos de recuperación de espacio o adecuaciones, o en su caso cuando en alguna ruta alternativa propuesta por Telmex el costo para el CS o AS sea de al menos 40% mayor a la ruta originalmente solicitada. Quedará a discreción del CS o AS decidir si acepta realizar los Trabajos Especiales de recuperación de espacio o de adecuaciones, o si en su caso solicita el servicio de canales ópticos de alta capacidad o en su caso el servicio de renta de fibra oscura.”</p>	<p><u>Visita Técnica del procedimiento del Servicio de Compartición de Obra Civil, (pág. 30), el Servicio de Canales Ópticos de Alta Capacidad de Transporte se pondrá a disposición del CS o AS cuando exista saturación en ductos o postes de una ruta solicitada por el CS o AS y no exista una ruta alternativa alterna viable, además de que no sea posible recuperar espacios, o realizar adecuaciones, lo cual podrá constatarse a través de la Visita Técnica.</u></p> <p>El CS o AS podrá considerar que existe saturación de espacios o no existe capacidad en la ruta solicitada cuando la cotización realizada por Telmex asociada a Trabajos Especiales señale que los mismos exceden en 40% al costo del proyecto original de dicha ruta, es decir, trabajos de recuperación de espacio o adecuaciones, o en su caso cuando en alguna ruta alternativa propuesta por Telmex, el costo para el CS o AS sea de al menos 40% mayor a la ruta originalmente solicitada. Quedará a discreción del CS o AS decidir si acepta realizar los Trabajos Especiales de</p>	<p>Visita Técnica del procedimiento del Servicio de Compartición de Obra Civil, (pág. 30), el Servicio de Canales Ópticos de Alta Capacidad de Transporte se pondrá a disposición del CS o AS cuando exista saturación en ductos o postes de una ruta solicitada por el CS o AS y no exista una ruta alternativa alterna viable, además de que no sea posible recuperar espacios, o realizar adecuaciones, lo cual podrá constatarse a través de la Visita Técnica.</p> <p>El CS o AS podrá considerar que existe saturación de espacios o no existe capacidad en la ruta solicitada cuando la cotización realizada por Telmex asociada a Trabajos Especiales señale que los mismos exceden en 40% al costo del proyecto original de dicha ruta, es decir, trabajos de recuperación de espacio o adecuaciones, o en su caso cuando en alguna ruta alternativa propuesta por Telmex.”</p>

Tema	Apartado de la ORCI fija 2019	Apartado propuesta ORCI fija 2020	Apartado propuesta ORCI fija EM 2020
<p>3. Servicio de Renta de Fibra Oscura</p>	<p>Introducción</p> <p>"El servicio de compartición de fibra óptica oscura será aquél mediante el cual Telmex ponga a disposición de los diferentes CS, la fibra óptica de su red indistintamente de su denominación de acceso, local, metropolitana, regional, nacional, bajo una configuración punto a punto (P2P)."</p>	<p><i>recuperación de espacio o de adecuaciones, o si en su caso solicita el servicio de canales ópticos de alta capacidad o en su caso el servicio de renta de fibra oscura."</i></p> <p>Introducción</p> <p>"El servicio de compartición de fibra óptica oscura será aquél mediante el cual Telmex ponga a disposición de los diferentes CS, la fibra óptica de su red indistintamente de su denominación de acceso, local, metropolitana, regional, nacional, bajo una configuración punto a punto (P2P)."</p> <p><u>La renta de fibra oscura se refiere al aprovisionamiento de un hilo de fibra óptica sin estar conectado a un equipo de transmisión para que el CS o AS lo ilumine y transmita sus señales. Es una alternativa que puede solicitar el CS o AS cuando la infraestructura pasiva originalmente solicitada esté saturada y no sea posible recuperar espacio mediante Trabajos Especiales y no exista capacidad susceptible a compartición bajo el formato de Canales Ópticos.</u></p>	<p>Introducción</p> <p>"La renta de fibra oscura se refiere al aprovisionamiento de un hilo de fibra óptica sin estar conectado a un equipo de transmisión para que el CS o AS lo ilumine y transmita sus señales. Es una alternativa que puede solicitar el CS o AS cuando la infraestructura pasiva originalmente solicitada esté saturada y no sea posible recuperar espacio mediante Trabajos Especiales y no exista capacidad susceptible a compartición bajo el formato de Canales Ópticos.</p> <p>Este servicio se entrega al CS o AS bajo <u>las</u> tres modalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Segmento de red Acceso.</u> • <u>Segmento de red Local o Acceso</u> • <u>Segmento de red Regional</u> • <u>Segmento de red Nacional"</u>

Tema	Apartado de la ORCI fija 2019	Apartado propuesta ORCI fija 2020	Apartado propuesta ORCI fija EM 2020
------	-------------------------------	-----------------------------------	--------------------------------------

6. Trabajos especiales

8.1 Actividades de mantenimiento responsabilidad de Telmex

"Mantenimientos preventivos y correctivos a realizar por Telmex –que en ningún caso podrán considerarse como Trabajo Especial- en pozos, postes, ductos, torres, y/o sitios, derivado del aviso de alguna dependencia, de la revisión diaria de planta exterior, así como los atribuibles por proyectos de despliegue, de rehabilitación de red secundaria o de red principal aérea, de red subterránea, de acceso o transporte dentro de los cuales se encontrarán al menos las siguientes acciones:

Este servicio se entrega al CS o AS bajo tres modalidades:

- Segmento de red Local. o Acceso
- Segmento de red Regional
- Segmento de red Nacional"

6.1 Actividades de mantenimiento responsabilidad de Telmex

~~"Mantenimientos preventivos y correctivos a realizar por Telmex –que en ningún caso podrán considerarse como Trabajo Especial- en pozos, postes, ductos, torres, y/o sitios, derivado del aviso de alguna dependencia, de la revisión diaria de planta exterior, así como los atribuibles por proyectos de despliegue, de rehabilitación de red secundaria o de red principal aérea, de red subterránea, de acceso o transporte dentro de los cuales se encontrarán al menos las siguientes acciones:~~

Telmex realizará los Mantenimientos Preventivos y Correctivos en pozos, postes, y/o ductos, torres, y/o sitios, no podrán considerarse como Trabajos Especiales. Las actividades se realizarán por:

6.1 Actividades de mantenimiento responsabilidad de Telmex la Empresa Mayorista

"La Empresa Mayorista Telmex realizará los Mantenimientos Preventivos y Correctivos en pozos, postes, y/o ductos, torres, y/o sitios, no podrán considerarse como

Tema	Apartado de la ORCI fija 2019	Apartado propuesta ORCI fija 2020	Apartado propuesta ORCI fija EM 2020
	<ul style="list-style-type: none"> • Atender hundimiento de la trayectoria de los ductos tanto en arroyo como banqueta. • Deshierbe y fumigación en caminos de acceso. • Impermeabilización de la azotea incluyendo la inspección del estado de la misma. • Cambio/sujeción de elementos como escalerillas, herrajes, pisos y plafones. (...) • Identificar/sustituir entre otros: <ul style="list-style-type: none"> - Postes que presentan grietas muy profundas y/o que estén curvados, 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>El aviso de alguna dependencia</u> • <u>La revisión diaria de planta exterior</u> • <u>Proyectos de despliegue.</u> • <u>Proyectos de rehabilitación de red (secundaria, principal, aérea, subterránea, acceso o transporte)</u> <p><u>Las actividades de Mantenimiento comprenden las siguientes acciones:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Atender hundimiento de la trayectoria de los ductos tanto en arroyo como banqueta. • Deshierbe y fumigación en caminos de acceso. • Impermeabilización de la azotea incluyendo la inspección del estado de la misma. • Cambio/sujeción de elementos como escalerillas, herrajes, pisos y plafones.. (...) • Identificar/sustituir entre otros: <ul style="list-style-type: none"> - Postes que presentan grietas muy profundas y/o que estén curvados., 	<p>Trabajos Especiales. Las actividades se realizarán por:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El aviso de alguna dependencia • La revisión diaria de planta exterior • Proyectos de despliegue, • Proyectos de rehabilitación de red (secundaria, principal, aérea, subterránea, acceso o transporte) <p>Las actividades de Mantenimiento comprenden las siguientes acciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atender hundimiento de la trayectoria de los ductos tanto en arroyo como banqueta. • Deshierbe y fumigación en caminos de acceso. • Impermeabilización de la azotea incluyendo la inspección del estado de la misma. • Cambio/sujeción de elementos como escalerillas, herrajes, pisos y plafones. (...) • Identificar/sustituir entre otros:

Tema	Apartado de la ORCI fija 2019	Apartado propuesta ORCI fija 2020	Apartado propuesta ORCI fija EM 2020
	<ul style="list-style-type: none"> - Pozos que estén por encima o debajo del nivel de la calle o acera. - Postes por fracturas o potencial de caída. - Tapas desoldadas en zonas de riesgo, rotas o ausentes en los pozos. • Revisión, inspección visual y física, corrección del estado general: - Con guías de prueba para instalar cable en un ducto. En caso de obstrucción se deberá ubicar el obstáculo en el ducto para excavar y reparar el ducto, para lo cual y tramitar los permisos a la autoridad correspondiente. - De lo asociado a la Torre y espacio (corrosión, pintura, tornillería, travesaños, escalerillas, pararrayos, sistema de tierra, tensado de las retenidas, de la caseta, de la malla, subestación y planta de emergencia, del tanque de diésel. - De los elementos colocados en la Torre, pozos, ductos y sitios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pozos que estén por encima o debajo del nivel de la calle o acera. - Postes por fracturas o potencial de caída. - Tapas desoldadas en zonas de riesgo, rotas o ausentes en los pozos. • Revisión, inspección visual y física, corrección del estado general: - Con guías de prueba para instalar cable en un ducto. En caso de obstrucción se deberá ubicar el obstáculo en el ducto para excavar y reparar el ducto, para lo cual y tramitar los permisos a la autoridad correspondiente. - De lo asociado a la Torre y espacio (corrosión, pintura, tornillería, travesaños, escalerillas, pararrayos, sistema de tierra, tensado de las retenidas, de la caseta, de la malla, subestación y planta de emergencia, del tanque de diésel. - De los elementos colocados en la Torre, pozos, ductos y sitios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Postes que presentan grietas muy profundas y/o que estén curvados., - Pozos que estén por encima o debajo del nivel de la calle o acera. - Postes por fracturas o potencial de caída. - Tapas desoldadas en zonas de riesgo, rotas o ausentes en los pozos. • Revisión, inspección visual y física, corrección del estado general: - Con guías de prueba para instalar cable en un ducto. En caso de obstrucción se deberá ubicar el obstáculo en el ducto para excavar y reparar el ducto, para lo cual y tramitar los permisos a la autoridad correspondiente. - De lo asociado a la Torre y espacio (corrosión, pintura, tornillería, travesaños, escalerillas, pararrayos, sistema de tierra, tensado de las retenidas, de la caseta, de la malla, subestación y planta de emergencia, del tanque de diésel. - De los elementos colocados en la Torre, pozos, ductos y sitios.

Tema	Apartado de la ORCI fija 2019	Apartado propuesta ORCI fija 2020	Apartado propuesta ORCI fija EM 2020
6. Trabajos Especiales asociados a los servicios de Acceso y Uso Compartido de la Infraestructura Pasiva	<p>- De la subestación y activar planta de emergencia, del tanque de diésel por consumo,</p> <p>(...)"</p>	<p>- De la subestación y activar planta de emergencia, del tanque de diésel por consumo.</p> <p>(...)"</p>	<p>-De la subestacion y activar planta de emergencia, del tanque de diésel por consumo."</p>
	<p>6.4 Acondicionamiento de la Infraestructura</p> <p>"Telmex deberá proporcionar al CS o AS la cotización detallada de los trabajos a realizar, a fin de que el CS o AS examine y determine si lo acepta o no. Dicha cotización deberá incluir el desglose de cada una de las actividades a realizar, tiempos, así como los recursos tanto materiales como humanos dedicados, con su respectivo costo unitario."</p>	<p>8.4 Acondicionamiento de la Infraestructura</p> <p>"Telmex deberá proporcionar <u>proporcionará</u> al CS o AS la cotización detallada de los trabajos a realizar, a fin de que el CS o AS examine y determine si lo acepta o no., para que éste la examine y determine si acepta o no. La cotización incluirá el desglose de las actividades a realizar, tiempos, así como los recursos materiales como humanos dedicados y el costo unitario."</p>	<p>6.4 Acondicionamiento de la Infraestructura</p> <p><u>"La Empresa Mayorista Telmex</u> proporcionará al CS o AS la cotización detallada de los trabajos, para que éste la examine y determine si acepta o no. La cotización incluirá el desglose de las actividades a realizar, tiempos, así como los recursos materiales como humanos dedicados y el costo unitario."</p>

Figura 4. 1: Apartados característicos de la ORCI fija vigente susceptibles a modificación por parte del AEPT [Fuente: ORCI vigente, ORCI propuesta 2020, ORCI – EM , 2019]

Adicional a los ejemplos presentados en la Figura 4.1, existen múltiples cambios que el AEPT intenta incluir en la ORCI – EM, en detrimento de la calidad y las condiciones de acceso impuestas a los CS.

4.2 Conclusiones

Con base en la problemática presentada, durante la pasada consulta pública del IFT del presente año sobre la Propuesta de la ORCI 2020 GTV identificó cambios que empeoraban la operatividad de la misma, por lo que decidió realizar todos sus comentarios y sugerencias respecto de la ORCI vigente, ignorando los cambios de la Propuesta 2020. Sin embargo, para el caso de la ORCI – EM, no es posible optar por responder a las Ofertas vigentes porque no existe una ORCI – EM vigente antes de la Separación Funcional.

En este sentido, GTV reitera al IFT la importancia de garantizar que las consecuencias de la Separación Funcional no supongan una desmejora o retroceso de las condiciones de la ORCI vigente.

Por esta razón y debido a la imposibilidad de estructurar la presente respuesta en torno a una ORCI – EM vigente, se solicita que la Oferta derivada de la Separación Funcional del AEPT, por lo menos mantenga los términos de calidad y las condiciones de la ORCI vigente.

Asimismo, se solicita que, en caso de existir mejoras en la ORCI 2020 producto de la respuesta de los CS a la consulta pública de agosto de 2019, esas mejoras en plazos y parámetros de calidad se mantengan para la ORCI – EM. Es decir, se solicita la equivalencia de requerimientos, plazos y parámetros de calidad entre la ORCI 2020 y la ORCI – EM resultado de la Separación Funcional.



5 EM como única entidad proveedora de servicios

La Separación Funcional ha sido implementada por múltiples reguladores con el fin de hacer más transparentes los límites entre las divisiones mayorista y minorista de un mismo operador, de manera a reducir o eliminar la discriminación potencialmente ejercida por el operador dominante⁷. La Separación Funcional pretende acelerar la provisión de los servicios de acceso mejorando con ello la entrega, calidad y precios de los servicios.

No obstante, si bien la Separación Funcional que implementará el AEPT en México considera una división similar a la contemplada en otros países (EM, DM, DMn), la división de los servicios EM/DM y las ventanillas de acceso definidas por el IFT difieren en gran medida de la experiencia internacional. Por ello, en el contexto mexicano resulta sumamente preocupante para GTV la asignación de servicios entre las entidades separadas del AEPT definida por el IFT en la Resolución de Separación Funcional.

Conforme a la experiencia internacional (ver más adelante) resulta crucial que, frente al marco de Separación Funcional a ser implementado por el AEPT, se reduzca el acceso a los servicios mayoristas a una única ventanilla de acceso (la EM), tanto para la DM del AEPT como al resto de CS de la industria. En este sentido, el AEPT únicamente debería adquirir los servicios de la EM a través de su DM para comercializarlos. Esta estructura evitaría posibles discriminaciones en la provisión de los servicios por parte del AEPT.

GTV está de acuerdo con el proceso de Separación Funcional en pro de mejorar la competencia en el sector, aunque no está de acuerdo con el esquema actual de esta. Lo anterior debido a que este esquema no refleja la Separación Funcional que el sector de la industria de las telecomunicaciones mexicana necesitaba.

Tal y como lo ha definido el IFT, supone un gran riesgo para la operatividad de la provisión de los servicios a los CS y para la competencia en el sector.

GTV propone la implementación de la EM como único proveedor de servicios mayoristas, en línea con las mejores prácticas internacionales. Esto permitirá evitar posibles actuaciones arbitrarias del AEPT en contra de los intereses de los CS así como evitaría la duplicación innecesaria de ORs para un mismo tipo de servicio.

No obstante, debido a que los diversos actores de la industria no tuvieron la oportunidad de opinar sobre la mejor forma de implementar la Separación Funcional, el presente documento se dispone a responder las ORs resultado de la Separación Funcional.

⁷ <https://www.oecd.org/centrodemexico/49528111.pdf>



Experiencia internacional

El Reino Unido fue la primera región en aplicar la Separación Funcional en 2006 a raíz de la decisión del regulador (Ofcom) de declarar a British Telecom (BT) como el agente con poder significativo de mercado. Esta decisión se tomó como consecuencia del trato discriminatorio de BT hacia los operadores alternativos, incluyendo la divulgación de información preferencial sobre competidores minoristas y modelos de asignación de costos entre sus propias divisiones minoristas⁸.

A raíz de la Separación Funcional, se creó Openreach en 2006 como una subsidiaria de BT para la provisión de los servicios mayoristas de acceso. Estos incluyen arrendamiento de línea telefónica, desagregación del bucle y productos anticipados de red de próxima generación (NGA). Adicionalmente, se establecieron procesos y sistemas claros en contra del trato discriminatorio como la auditoría por parte de organismos independientes y la inclusión de murallas chinas⁹. En comparación con el esquema definido en México, no se consideró la división de servicios en las modalidades local/transporte como lo definió el IFT en el plan final de implementación que le aprobó al AEPT.

Por otro lado, Nueva Zelanda, aunque inspirado en el caso de Reino Unido, es un caso particular en Separación Funcional por las diferentes condiciones institucionales y de infraestructura. Sumado a los tratos de tratos discriminatorios de Telecom NZ (el operador dominante de Nueva Zelanda), el estado de las redes de despliegue era bastante precario y, en consecuencia, el estado neozelandés decidió imponer la Separación Funcional e implementar un plan para el despliegue de FTTH¹⁰. Con ello surgieron tres entidades: una empresa mayorista separada “Chorus”, una división mayorista del operador dominante y una división minorista.

La diferencia clave entre Nueva Zelanda y Reino Unido radica en que para Telecom NZ las unidades de servicio de red de acceso se operan de manera independiente por Chorus, mientras que los demás servicios se operan a través de la división mayorista de Telecom NZ. Esta división mayorista opera como parte de la empresa minorista del operador dominante, contratando servicios de Chorus de la misma forma que cualquier otro solicitante para luego comercializarlos con su división minorista.

Por otra parte, en Italia, el regulador de telecomunicaciones AGCOM ordenó la separación funcional de TI en 2007 debido a la persistencia de un bajo nivel de competencia en el mercado¹¹. El esquema de separación adaptado por el operador dominante implicó la creación de una empresa mayorista llamada “Open Access” para la provisión de los servicios de acceso. En este caso la división mayorista de TI (“TI Wholesale”) continúa siendo la única

⁸ <https://www.oxera.com/wp-content/uploads/2018/03/Vertical-functional-separation-in-the-electronic-comms-sector-1.pdf>

⁹ Herramienta para garantizar que la información de los competidores clave no se filtre en las sucursales minoristas de BT.

¹⁰ FTTH: Fibra óptica al hogar por sus siglas en inglés

¹¹ BEREC Guidance on functional separation – Annex I – Functional separation in practice: EU experiences, 2011

ventanilla a través de la cual los operadores solicitantes acceden a todos los servicios mayoristas, incluidos los servicios de red de acceso como la desagregación del bucle local. Es decir, Open Access recibe las solicitudes de servicios de red de acceso de TI Wholesale, y es TI Wholesale la empresa que provee los servicios a los operadores.



6 Período de transición entre la estructura actual de las OR y la propuesta resultado de la Separación Funcional

El 27 de febrero de 2017 el IFT ordenó la Separación Funcional del AEPT como resultado de la revisión bienal¹² sobre la efectividad de las Medidas de Preponderancia (en lo sucesivo “revisión bienal”) impuestas al AEPT en 2014¹³. En dicha revisión, el IFT determinó necesaria la Separación Funcional del preponderante como una medida adicional para que todos los operadores tuvieran acceso efectivo a insumos esenciales en los mismos términos y condiciones, garantizando la no discriminación en la provisión de los servicios.

No obstante, aunque la Separación Funcional pretende ser un mecanismo para fomentar la competencia en el sector, la falta de claridad y definición de los procedimientos asociados a la transición hacia el nuevo marco de acción del AEPT constituye una gran preocupación para los actores de la industria. Si bien se han logrado ciertos avances en lo referente a la operatividad de la ORCI a pesar de las numerosas trabas que impone el AEPT, el proceso de transición hacia las nuevas OR resultantes de la Separación Funcional genera incertidumbre en lo referente a la operatividad y a la continuidad en el acceso a los servicios mayoristas regulados.

La falta de procedimientos claros – con plazos máximos determinados equivalentes a los de la operación minorista del AEPT – y la ausencia de responsables explícitamente asignados para el proceso de transición hacia las nuevas ORs, permitirá amplios márgenes para que el AEPT obstaculice la funcionalidad de la ORCI – EM e impida el uso efectivo de los servicios a los CS.

Más específicamente, la firma de la ORCI para su respectiva utilización normalmente toma un mes, desde que se inicia el trámite hasta que se firma la OR. La ORCI – EM entrarían en vigor en marzo de 2020, por lo que los CS deben hacer uso de la ORCI 2020 durante enero y febrero para acceder a los servicios mayoristas de compartición de infraestructura del AEPT. El problema radica en que no hay claridad sobre los procedimientos que van a regir el período intermedio entre la entrada en vigor de la ORCI – EM y el fin de la ORCI 2020, ya que no se han incluido las disposiciones correspondientes en la ORCI – EM o en la Resolución de Separación Funcional.

Como consecuencia de lo mencionado, los CS se enfrentan a cuatro grandes problemas derivados del proceso de transición de la Separación Funcional:

- ausencia de procedimientos definidos que enmarquen la transición entre la ORCI 2020 y la ORCI – EM

¹² Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76

¹³ Acuerdo P/IFT/EXT/060314/76

- ausencia de procedimientos que definan la transición de los servicios existentes al nuevo marco de provisión de servicios
- ausencia de procedimientos definidos para garantizar el empalme con las nuevas Medidas de Preponderancia
- falta de participación y visibilidad durante la definición del plan final de implementación

Acercándose la fecha para cumplir los plazos establecidos, se hace inminente una transición que no sólo está relacionada con la Separación Funcional del AEPT sino también con todos los riesgos que esto implica en la provisión de los servicios a los CS.

6.1 Transición entre la ORCI 2020 y la ORCI – EM

De acuerdo con lo estipulado por el IFT en el plan final de implementación de la Separación Funcional, el AEPT cuenta con un período de transición definido de acuerdo con lo siguiente:

“Periodo de no más de 2 años, contados a partir de la notificación del Plan Final de Implementación para que las Empresas Mayoristas y las Divisiones Mayoristas estén completamente conformadas y proveyendo en su totalidad los servicios mayoristas que les apliquen”.¹⁴

Respecto de la responsabilidad del AEPT durante este período de transición (que podría convertirse en 3 años en caso de prórroga¹⁵), el IFT establece lo siguiente:

“(…) Telmex y Telnor, hasta en tanto no se concrete la Separación Funcional, serán los responsables ante el Instituto del cumplimiento de las obligaciones de las medidas de preponderancia, así como de aquellas que resulten durante el periodo de transición. Tras concretar la implementación de la Separación Funcional, será obligación particular de las EM, las DM y las DMn continuar con el cumplimiento de las obligaciones que en cada una recaigan”.¹⁶

Por otra parte, con el fin de coadyuvar con la implementación de la Separación Funcional, el IFT determinó la creación de un grupo de transición, de acuerdo con lo siguiente:

“(…)

*A efecto de implementar la presente medida, el Instituto participará, en coordinación con el Agente Económico Preponderante, **en un grupo multidisciplinario que coadyuvará con consultas, aclaraciones e implementación de la medida**”.¹⁷*

¹⁴ Página 331 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

¹⁵ Página 140 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

¹⁶ Página 123 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

¹⁷ Página 300 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

Adicionalmente, la Resolución de Separación Funcional establece los siguientes lineamientos en lo referente a la comunicación entre las EM y las DM del AEPT durante el período de transición:

“La comunicación entre la Empresas Mayoristas y Telmex/Telnor durante el periodo de transición deberá considerar las siguientes tres fases:

*I. Fase de transferencia: establece la comunicación a efecto de **transferir la operación de los servicios mayoristas que proveerán las Empresas Mayoristas y asegurar la continuidad de los mismos**. Se considera el periodo que transcurre desde la notificación del Plan hasta el momento de conclusión de la transferencia del personal (firma de contratos con las Empresas Mayoristas);*

(...)

*II. Fase de estabilización de la operación: establece la comunicación a efecto de apoyar el **desarrollo del SEG y SIPO y los sistemas internos de las Empresas Mayoristas**. Dicha comunicación deberá concluir al 100%, al finalizar el periodo de desarrollo e implementación de los sistemas internos y del SEG y SIPO, y*

*III. Fase de operación efectiva: establece que **la comunicación no deberá tener una naturaleza diferente a la que sostengan las Empresas Mayoristas con cualquier solicitante de servicios mayoristas** y deberá apegarse a lo dispuesto en el código de ética, código de actuación y Manuales de Procedimientos, considerando además la comunicación necesaria para el reporte de obligaciones ante el instituto”.¹⁸*

Conforme a lo establecido en la Resolución de Separación Funcional, el período de transición definido por el Instituto corresponde al período para la implementación del plan final de la Separación Funcional. En ningún momento se define un período de transición adicional, que inicie en el momento en el que se concluye el proceso de implementación y que garantice a los CS la posibilidad de hacer la transición operativa hacia el nuevo marco regulatorio de una manera transparente, fluida y sin adversidades.

Adicionalmente, si bien el Instituto ha intentado definir múltiples mecanismos para garantizar una transición idónea para los CS, la Resolución de Separación Funcional no define de manera clara ningún lineamiento que rijan la transición de la ORCI 2020 a la ORCI – EM. Cabe resaltar que la ORCI – EM bajo consulta tampoco establece ningún apartado en relación con la transición de la ORCI 2020 a la ORCI – EM.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Los CS se enfrentan al riesgo de que exista un período en el cual el AEPT bloquee la provisión de los servicios mayoristas de compartición de infraestructura bajo el argumento de que el

¹⁸ Página 366 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

mecanismo de acceso no se encuentra vigente. Es decir, dada la falta de claridad en la transición de las ORs, el AEPT puede argumentar que el CS está haciendo uso de una OR que no se encuentra vigente aún (las ORCI – EM) o que ha cesado de aplicar (ORCI 2020) para impedir el acceso a los CS.

6.2 Migración de los servicios existentes

Tanto en la Resolución de Separación Funcional como en la ORCI – EM se omite la inclusión de cláusulas o disposiciones que enmarquen el proceso de transición de los servicios actualmente contratados por los CS del marco regulatorio preexistente al marco regulatorio relacionado con la Separación Funcional.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Actualmente no existen procedimientos claros que definan cómo se van a gestionar los servicios contratados por los CS antes de la entrada en vigor de la Separación Funcional. Es decir, durante el proceso de firma de la ORCI – EM, el CS no cuenta con un mecanismo que le garantice la continuidad de los servicios existentes, dado que en la ORCI – EM no se establece cuál va a ser la entidad responsable con la que se puedan gestionar modificaciones, bajas, fallas y otros asuntos relacionados con los servicios durante el período de transición.

6.3 Empalme con las nuevas Medidas de Preponderancia

La Resolución de Separación Funcional define la siguiente disposición en lo referente a la asignación de los servicios entre la EM y la DM del AEPT:

(...)

La lista de servicios antes referida podrá variar a raíz de la modificación de servicios derivada de la revisión de las ofertas de referencia, o bien, de la revisión bienal de medidas de preponderancia¹⁹.

Lo anterior constituye un gran riesgo para los CS en cuanto a que podría generar cambios considerables en el marco regulatorio que aplicará para la Separación Funcional y puede afectar gravemente la dinámica de la provisión de los servicios regulados. Los CS se enfrentan a la incertidumbre de tener que adaptarse a una asignación de servicios incluso menos conveniente que la definida en el plan final de implementación.

Cabe resaltar que la ORCI – EM bajo consulta no establece ningún apartado en relación con la transición hacia las nuevas Medidas de Preponderancia, que entrarán en vigor en 2020 y constituirán el marco normativo sobre el debería operar la ORCI – EM.

¹⁹ Página 337 del Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Las Medidas de Preponderancia constituyen el marco legal y regulatorio bajo el cual se rigen las Ofertas de Referencia. Precisamente, es en las Medidas en donde se estipulan las condiciones generales de las ORs que garantizan su operatividad, tales como las condiciones técnicas, económicas y legales mínimas para garantizar la correcta provisión de los servicios.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta difícil de entender que el IFT someta a consulta pública la propuesta de ORCI – EM antes de haber definido y publicado las nuevas Medidas de Preponderancia resultado de la revisión bienal.

Más aún, de acuerdo con lo estipulado en la Resolución de Separación Funcional presentada anteriormente, resulta alarmante para los CS que la Resolución de Separación Funcional estipule que la asignación de los servicios podrá variar a raíz de la modificación de servicios derivada de la revisión bienal de las Medidas de Preponderancia. Esto podría implicar una nueva consulta pública de la ORCI – EM antes de la entrada en operación de la Separación Funcional.

Implementar cambios sobre la asignación tiene un efecto directo sobre las condiciones bajo las cuales los CS pueden acceder a los servicios, sobre la documentación asociada y sobre las capacitaciones que deben realizarse al personal de los CS respecto a la operación. Estas actividades pueden dar cabida al AEPT para generar cobros injustificados, crear procedimientos adicionales innecesarios y empeorar las condiciones actuales de acceso a los CS o simplemente denegarlo por el estado de incertidumbre al respecto.

6.4 Participación y visibilidad durante la definición del plan final de implementación

Tanto en la Resolución de Separación Funcional como en la ORCI – EM se omite la inclusión de cláusulas o disposiciones que enmarquen el proceso de transición del marco regulatorio preexistente al marco regulatorio relacionado con la Separación Funcional.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

GTV está sumamente preocupado por la falta de visibilidad que ha tenido el mercado en el proceso de Separación Funcional y la manera en que el IFT afrontará el proceso de transición resultado de dicha separación del AEPT. La preocupación de GTV radica en que, si actualmente el AEPT dificulta el acceso a los servicios de la ORCI, con la transición hacia la Separación Funcional se generarán muchos más vacíos regulatorios para persistir o empeorar este tipo de comportamientos, especialmente teniendo en cuenta la falta de claridad que existe en torno al periodo intermedio entre la vigencia de la ORCI 2020 y la entrada en vigor de la ORCI – EM.

La presente consulta pública representa la primera oportunidad que tienen los CS para expresarse sobre la Separación Funcional del AEPT. El IFT tomó decisiones fundamentales para la implementación de la Separación Funcional de manera interna con el AEPT sin tener

en cuenta las opiniones de los diferentes agentes de la industria, quienes finalmente son los que hacen uso de los servicios mayoristas y tienen que enfrentarse a las prácticas anticompetitivas y barreras operativas que implementa el AEPT para bloquear la masificación de los servicios mediante las ORs.

Por esta razón, GTV considera que no existe una alineación entre las necesidades de la industria y las determinaciones tomadas por parte del IFT en el marco de la Separación Funcional. El marco regulatorio esperado para la Separación Funcional no consideraba la división de los servicios regulados entre dos entidades mayoristas que tuvieran interdependencias para la provisión de los servicios, sino la creación de una empresa mayorista que administrara y gestionara todos los servicios mayoristas y una división minorista del AEPT que tuviera que contratar todos los servicios a dicha empresa mayorista bajo las mismas condiciones que el resto de CS.

Esta Separación Funcional mayorista – minorista del AEPT garantizaría al mercado que se cumplieran los principios básicos de la competencia: no discriminación, la transparencia, la proporcionalidad, la equivalencia de insumos, la replicabilidad técnica, la replicabilidad económica, etc.

Si la Separación Funcional hubiese resultado en el esquema presentado, la división minorista del AEPT habría tenido que utilizar los mismos insumos y condiciones que el resto de CS, nivelando el campo juego y garantizando que no se presentarán tratos preferenciales para las filiales del Grupo América Móvil. El resultado de la Separación Funcional presenta el riesgo potencial de que el AEPT aproveche las condiciones actuales para retrasar la entrega de los servicios y escudarse en las interdependencias de la EM y DM para evadir las obligaciones regulatorias que le han sido impuestas por su posición de dominancia en el mercado de telecomunicaciones mexicano.

Adicionalmente, el hecho de que el IFT decida publicar casi al tiempo la ORCI – EM y las Medidas de Preponderancia puede presentar un gran riesgo de inoperatividad para los CS por la falta de congruencia y armonioso funcionamiento entre ambas herramientas regulatorias.

6.5 Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional

Si bien GTV aplaude la iniciativa de implementar el proceso de Separación Funcional, con base en los problemas presentados anteriormente y con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos regulatorios y con el mandato constitucional del IFT de promover la competencia en el sector, se propone lo siguiente:

- **Extender la entrada en vigor de la ORCI – EM hasta 2021.** Esta extensión permitiría tener certeza sobre la congruencia entre las nuevas Medidas de Preponderancia y la ORCI – EM. Además, podría evitar múltiples problemas derivados de la ausencia de una transición con procedimientos claramente definidos.



- Si lo anterior no es posible, se plantea la opción de que en las Medidas de Preponderancia y en la ORCI – EM se muestre explícitamente el funcionamiento completo de la transición (línea de tiempo detallada con hitos, plazos de cada actividad) entre la ORCI 2020 y la ORCI – EM y se incluyan mecanismos de resolución de conflictos de manera expedita entre DM, EM, CS y DMn.



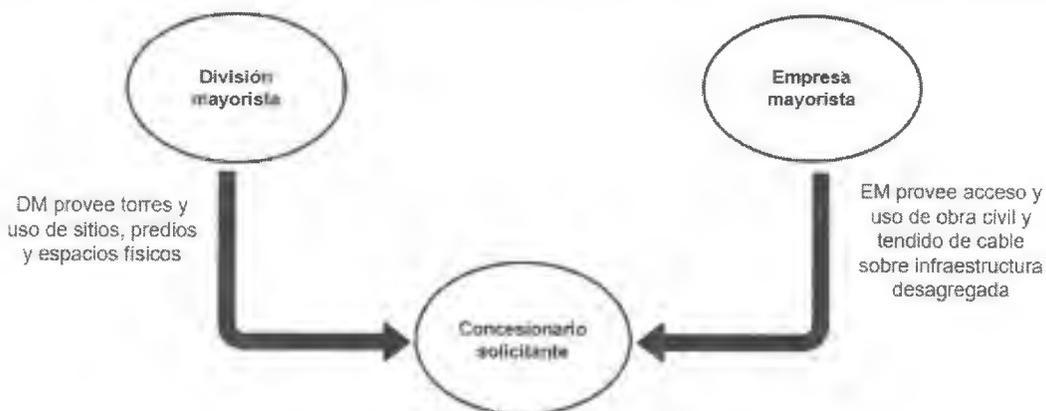
7 Operación de la OR ante la interdependencia entre la DM y la EM

A partir de la Resolución de Separación Funcional se definió la segregación de servicios prestados por el AEPT en el marco de la ORCI. Allí se definió que la EM tendría a su cargo los servicios de acceso y uso compartido de obra civil, tendido de cable sobre infraestructura desagregada, servicios de apoyo para la compartición, trabajos especiales, servicio de canales ópticos de alta capacidad y renta de fibra oscura.

Esta asignación de servicios conlleva un sinnúmero de procedimientos, cuyo funcionamiento puede suscitar situaciones problemáticas para los CS, en detrimento del correcto funcionamiento de la ORCI – EM.

Como principio para la prestación de los servicios mayoristas de compartición de infraestructura bajo el nuevo marco regulatorio, es fundamental tener procedimientos claros que definan la interrelación entre la EM y la DM para los casos en los que sea necesario. Esto con el fin de no dar cabida a acciones dilatorias por parte del AEPT al momento de proveer el acceso a los CS.

En principio, la forma en la que se definió la asignación de los servicios para la ORCI no genera interdependencias evidentes entre la EM y la DM para la provisión de los servicios de compartición. La Figura 7.1 presenta las interrelaciones encontradas a partir de lo presentado por el AEPT en su propuesta para la ORCI – EM. Según lo presentado en la gráfica, no existen interrelaciones o interdependencias necesarias entre la EM y la DM para prestar los servicios de compartición. No obstante, GTV ha identificado ciertos casos en los que podría existir la necesidad de interacción entre la EM y la DM.



Ce

Figura 7.1: Esquema de interacción CS-EM/DM [Fuente: GTV, 2019]

En este sentido, GTV ha identificado que los términos establecidos en la ORCI – EM con respecto a la interdependencia entre ambas entidades no contempla todas las situaciones o casos de interrelación posibles, lo que genera ciertos riesgos que podrían afectar considerablemente la operatividad de la Oferta. Con el fin de simplificar su entendimiento, estos riesgos se agrupan en las siguientes categorías:

- Propiedad de la infraestructura
- Contratación de nuevos servicios
- División de los servicios locales y de transporte en el marco de la ORCI - EM
- Servicio de arrendamiento de fibra oscura

7.1 Propiedad de la infraestructura

En la Resolución de Separación Funcional se establece lo siguiente en relación con la transferencia de activos entre las entidades separadas del AEPT:

“A la par de la asignación de servicios, se debe velar porque la entidad que ofrezca cada servicio mayorista cuente con los recursos materiales y humanos para proveer el servicio en las mejores condiciones de precio y calidad entendiéndose por ello que la entidad debe tener el mayor grado de control posible sobre la utilización y desarrollo de cada uno de los recursos que le sean asignados.”

En línea con lo anterior, el Instituto requirió al AEPT presentar un mecanismo de transferencia de activos que asegurara lo establecido anteriormente:

“Dado lo anterior, en el Acuerdo de Modificación de Plan el Instituto requirió a las Empresas Proponentes lo siguiente:

(...)

*VII. Presentar el mecanismo para transferir los activos, **en el cual se asegure que las EM tengan el control y posesión sobre los elementos de red que se empleen para la provisión de servicios que les quedarán asignados**”.*²⁰

De acuerdo con lo anterior, se evidencia que el Instituto estableció la obligación al AEPT de asignar los activos entre la EM y la DM de manera que las EM cuenten con todos los activos para prestar los servicios a su cargo sin tener que depender de la DM.

Más específicamente, el Instituto determina que el AEPT debe elaborar un plan de transferencia de activos, de acuerdo con lo siguiente:

²⁰ Página 279 – Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

“Dado lo anterior, se determina necesario que el AEP desarrolle un plan de transferencia de recursos que transparente la implementación de la Separación Funcional y permita al órgano regulador advertir sobre posibles trechos que puedan poner en riesgo el logro del propósito de la Separación Funcional. Dicho plan deberá contemplar los activos y pasivos, tangibles e intangibles, que serán transferidos a las EM, y deberán reflejarse en la construcción de estados financieros proforma cuyos valores deberán conciliar con los estados financieros consolidados y auditados del año inmediato anterior a aquel en el que presente su plan de transferencia de recursos.”

No obstante, si bien la Resolución establece claramente que el AEPT debe presentar un plan de transferencia de activos, actualmente no existe claridad entre los actores de la industria respecto a dicha transferencia.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Como se presentó anteriormente, el resultado de la Separación Funcional dio como resultado la desagregación de los servicios de compartición de infraestructura pasiva en dos grupos: un grupo de servicios de acceso que provee la EM y un grupo de servicios que provee la DM. Si bien no existe a simple vista una clara interrelación o interdependencia necesaria para la provisión de los servicios, existe un gran riesgo asociado a la ausencia de disposiciones que enmarquen legalmente la propiedad de la infraestructura en congruencia con la gestión de los servicios.

GTV no tiene ninguna certeza sobre la división de los activos entre la EM y la DM, por lo que no se pueden excluir casos en los que la EM no sea la propietaria de la infraestructura que requiere para proveer el servicio (i.e. ductos, pozos, postes, etc.). Este hecho proporcionaría al AEPT la posibilidad de retrasar o bloquear el acceso a su infraestructura, alegando la necesidad de realizar trámites con la contraparte para poder proveer el servicio. Adicionalmente, el hecho de no tener disposiciones claras acerca de los bienes que subyacen la prestación de servicios bajo el dominio de la EM puede habilitar al AEPT a introducir costos adicionales a los CS por concepto de arrendamientos u otros.

A modo de ejemplo, en caso de que el CS solicite mediante la ORCI – EM la compartición de ductos, pero estos ductos sean propiedad de la DM, la EM podría retardar la provisión del servicio argumentando la necesidad de tramitar el permiso para utilizar los ductos de la DM. En este sentido, es evidente que el AEPT puede utilizar la falta de claridad respecto a la transferencia de activos como práctica dilatoria en el proceso de contratación de infraestructura pasiva o como justificación para generar cobros adicionales a los CS, por lo que es fundamental que el IFT tome acción regulatoria para controlar este riesgo.

Dado que los CS no tienen información que les garantice que la transferencia de los activos a la EM será congruente con los servicios que debe proveer, se reitera al IFT la importancia de asegurar legalmente que la transferencia de activos permitirá la correcta provisión de los servicios establecidos en la ORCI – EM. En este sentido, es necesario garantizar que la entidad encargada de gestionar y proveer los servicios sea también la propietaria de la infraestructura.

La EM debería ser propietaria de toda la infraestructura asociada a pozos, ductos, canalizaciones, zanjas, derechos de vía, y demás elementos relacionados con los servicios que provee. Asimismo, se debe garantizar que, incluso si estos elementos se encuentran en predios o sitios propiedad de la DM o sean utilizados específicamente para enlaces de transporte de la DM, la EM tenga la autonomía suficiente para proveer el servicio que le corresponde sin necesidad de realizar trámites innecesarios con la DM.

7.2 Contratación de nuevos servicios

En lo referente a las interdependencias e interrelaciones entre la EM y la DM durante el proceso de contratación de los servicios, la Resolución de Separación Funcional incluye una tabla de ventanillas de acceso propuesta por el AEPT en su Propuesta Modificada del Plan de Implementación²¹. En esta tabla el AEPT especifica para cada servicio cuál es la ventanilla de acceso y cuáles son específicamente las acciones de interrelación entre ambas entidades para proveer el servicio. El AEPT establece lo siguiente:

*“En cuanto a las ventanillas de acceso, las Empresas Proponentes especifican la empresa o empresas que darán atención a los operadores para la provisión de los diversos servicios. Señalan que cuando los servicios mayoristas regulados solicitados tengan dependencia o prerrequisito de algún componente u otro servicio que es proporcionado por la EM o lo DM, **se implementará un mecanismo de comunicación entre ambas empresas para gestionar el proceso de aprovisionamiento de dichos servicios**, mecanismo que, afirman, permitirá a los solicitantes realizar la contratación de los servicios sin tener que coordinarse con la EM y la DM, sino únicamente con aquella que le proporcionará directamente el servicio.”*

Específicamente, para los servicios contemplados en la ORCI, se proponen las siguientes acciones de interrelación EM/DM:

²¹ Páginas 71-76 – Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

Servicios de Compartición de Infraestructura	Ventanilla de acceso	Acciones de Interrelación EM/DM
Servicio de Acceso y Uso Compartido de Obra Civil (Ductos, Pozos, Postes)	EM	NA
Servicio de Acceso y Uso Compartido de Torres	DM	NA
Acceso y Uso de Espacio Aprobado en Piso	DM	NA
Servicio de Uso de Sitios, Predios y Espacios Físicos	DM	NA
Servicio de Tendido de Cable sobre Infraestructura Desagregada	EM	Debe de coordinarse con la DM para que se proporcione la trayectoria para tender la fibra y la ubicación de la coubicación para la entrega del servicio
Ubicación distante	EM	Coordina con la DM la posición de la Tablilla en el DG
Servicios de Apoyo para la Compartición de Infraestructura Pasiva		
Servicio de Visita Técnica	DM/EM	En el caso del servicio de uso de sitios, predios y espacios, físicos, la coordinación la lleva la EM, para que la DM de las facilidades de acceso al sitio
Análisis de Factibilidad	DM/EM	En el caso del servicio de uso de sitios, predios y espacios, físicos, la coordinación la lleva la EM, para que la DM de las facilidades de acceso al sitio
Verificación	DM/EM	En el caso del servicio de uso de sitios, predios y espacios, físicos, la coordinación la lleva la EM, para que la DM de las facilidades de acceso al sitio
Trabajos Especiales	DM/EM	NA
Instalación de Infra del CS en Despliegue de Nueva Obra Civil	EM	NA
Recuperación de Espacio	DM/EM	En el caso del servicio de uso de sitios, predios y espacios, físicos, la coordinación la lleva la EM, para que la DM de las facilidades de acceso al sitio
Acondicionamiento de la Infraestructura	DM/EM	En el caso del servicio de uso de sitios, predios y espacios, físicos, la coordinación la lleva la EM, para que la DM de las facilidades de acceso al sitio

Tabla 7.2: Ventanillas de acceso a los servicios mayoristas [Fuente: Resolución de Separación Funcional, páginas 71-76, 2018]

Como se evidencia en la Tabla 7.2, las ventanillas de acceso propuestas por el AEPT antes de la definición del Plan Final de Implementación de la Separación Funcional contemplan la existencia de interdependencias entre la EM y la DM para la provisión de ciertos servicios de la ORCI – EM.

No obstante, la Resolución de Separación Funcional no incluye las acciones de interrelación definidas correspondientes a la asignación final de los servicios.

Por otra parte, la ORCI – EM no incluye ningún apartado que especifique los procesos de interacción entre la EM y la DM para los casos que sea necesario, así como tampoco se establecen los procesos de contratación, modificación y baja asociados a los servicios existentes antes de la Separación Funcional.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Debido a que el Plan Final de Implementación difiere en gran medida de la propuesta del AEPT, las acciones de interrelación consideradas en la Tabla 7.2 no son aplicables. Adicionalmente, el Plan Final de Implementación de la Separación Funcional del Instituto no incluye el detalle de las interacciones EM/DM para la provisión de los servicios. Por esta razón, los CS no tienen actualmente certeza sobre cómo funcionan esas interrelaciones y existe un potencial vacío regulatorio que el AEPT podría utilizar para obstaculizar la provisión de los servicios.

El hecho de no establecer claramente en la ORCI – EM cómo funcionará la interrelación con la DM para proveer los servicios que requieran de ambas entidades, representa un área gris en donde el AEPT puede justificar el empeoramiento de los servicios que presta a los CS. La ausencia de condiciones base sobre las cuales la EM deba interactuar con la DM puede originar cobros y demoras a conveniencia del AEPT, con consecuencias negativas para los CS, y en detrimento del correcto funcionamiento de la ORCI – EM.

Cabe resaltar que, si se mantienen las interrelaciones establecidas por el AEPT en su propuesta para las actividades de apoyo de la ORCI, se podrían generar demoras en el proceso de contratación debido a que el AEPT tendría la potestad de argumentar que requiere realizar los trámites necesarios para que la DM dé las facilidades de acceso para llevar a cabo las actividades.

Se solicita al Instituto definir los procedimientos y términos que regirán la interrelación EM-DM para la provisión de los servicios de compartición de infraestructura pasiva. Se propone específicamente la definición de una tabla similar a la establecida por el AEPT en su Propuesta Modificada del Plan de Implementación²² que establezca todas las interrelaciones necesarias para que la EM provea los servicios.

Adicionalmente, es necesario garantizar que no ocurrirán traslapes en la ejecución de las actividades de apoyo para la compartición de infraestructura, tales como visitas técnicas y trabajos especiales. En este sentido, se debe garantizar que el personal que lleva a cabo la gestión, operación, administración de mantenimientos, etc. sea el personal directo de la EM para evitar demoras en el proceso de contratación de infraestructura pasiva.

7.3 División de los servicios locales y de transporte en el marco de la ORCI – EM

Las Medidas de Separación Funcional y la Medida Segunda Transitoria establecieron la obligación de realizar la Separación Funcional sujeta a requisitos y un procedimiento específico, en los siguientes términos:

"El Agente Económico Preponderante deberá separar funcionalmente la provisión de servicios mayoristas objeto de las medidas, a través de la creación de una persona moral y de una división mayorista, de conformidad con lo siguiente:

***La persona moral que constituya prestará exclusivamente los servicios mayoristas relacionados al menos con los elementos de la red local o de acceso, así como los enlaces dedicados locales y la infraestructura pasiva, asociados a dicha red, entre otros servicios mayoristas. Asimismo, la división mayorista dentro de la(s) empresa(s) existente(s) prestará los demás servicios mayoristas sujetos a las medidas que no sean prestados por la persona moral de reciente constitución.*"²³**

La Resolución de Separación Funcional realiza la división de los servicios contemplados en la ORCI de acuerdo con lo siguiente:

"Servicios de compartición de infraestructura pasiva asociados con obra civil y tendido de cable en las EM, lo cual está en línea con lo establecido en las medidas de Separación Funcional. Por lo que hace a los servicios asociados con torres, toda vez que estos se relacionan con un servicio de transmisión, más que de acceso, se considera apropiado que se asignen a las DM. En consecuencia, los servicios de

²² Páginas 71-76 – Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

²³ Página 40 – Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

apoyo y de trabajos especiales deben ser provistos tanto por las EM como por las DM, en virtud de que permitirán ofrecer los servicios exclusivos que les son asignados.”²⁴

En contraste con la asignación de servicios asociados a la ORE y la OREDA, para la ORCI no existe una diferenciación entre servicios locales y servicios de transporte. Por lo tanto, es claro que la EM se debe encargar de proveer los servicios que le han sido asignados sin distinguir entre ambas modalidades.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

En línea con lo establecido en la Resolución de Separación Funcional, en el caso de la ORCI, no es conveniente dividir la infraestructura pasiva en infraestructura local y de transporte, por lo que la división de los servicios se realizó conforme a lo establecido en las Medidas de Preponderancia, sin diferenciar la infraestructura entre transporte y acceso. No obstante, como el objeto de la creación de la EM es prestar los servicios relacionados con la red local y de acceso, este concepto de red “local” podría generar interpretaciones de segmentación de infraestructura pasiva local y de larga distancia.

Cabe resaltar la importancia de tomar acciones correctivas debido a que el AEPT ya ha incurrido en este tipo de prácticas en el pasado. Tal como se menciona en la sección 10, GTV se ha enfrentado en reiterados casos a que el AEPT obstaculiza la realización de las visitas técnicas utilizando un concepto de infraestructura pasiva de larga distancia que no está contemplado en la ORCI vigente. Si bien la ORCI – EM no considera de ninguna forma una distinción entre infraestructura pasiva local e infraestructura pasiva de larga distancia, el AEPT podría utilizar cualquier vacío regulatorio para obstaculizar el acceso a los servicios utilizando como argumento esta diferenciación de la infraestructura.

Con el fin de evitar que el AEPT utilice la diferenciación de elementos que son de larga distancia o de acceso local para negar su compartición, se debe estipular de forma clara en la ORCI – EM que, sin importar la distancia del servicio solicitado, los elementos definidos como infraestructura pasiva en la Oferta estarán sujetos a compartición.

Particularmente, se solicita aclarar que, en el caso de los servicios de compartición de infraestructura pasiva, la diferenciación entre local y transporte no aplica, por lo que, en el caso de los servicios de uso y acceso de obra civil, no existe ninguna interrelación necesaria entre la EM y la DM para proveer los servicios.

²⁴ Página 77 – Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

En caso de que exista la necesidad de coordinación entre la EM y la DM, el Instituto debe garantizar que se establezca en la ORCI – EM la obligación de mantener los mismos plazos de entrega, sin considerar como un plazo adicional aquellos procedimientos que deban gestionarse con la DM.

7.4 Servicio de arrendamiento fibra oscura

En la Resolución de Separación Funcional se estipula lo siguiente con respecto a los servicios de renta de fibra oscura y canales ópticos de alta capacidad (COAC):

“El Instituto determina que las EM sean las entidades responsables de proveer los servicios de DTFO, COAC y renta de fibra oscura, por tratarse de servicios que corresponden a las ofertas de desagregación y compartición de infraestructura pasiva.”

Ahora bien, en la ORCI – EM bajo consulta, el AEPT define el alcance del servicio de renta de fibra oscura como se presenta a continuación (en rojo el texto eliminado por el AEPT):

“3. Servicio de Renta de Fibra Obscura

La renta de fibra oscura se refiere al aprovisionamiento de un hilo de fibra óptica sin estar conectado a un equipo de transmisión para que el CS o AS lo ilumine y transmita sus señales. Es una alternativa que puede solicitar el CS o AS cuando la infraestructura pasiva originalmente solicitada esté saturada y no sea posible recuperar espacio mediante Trabajos Especiales y no exista capacidad susceptible a compartición bajo el formato de Canales Ópticos.

Este servicio se entrega al CS o AS bajo las ~~tres~~ modalidades:

- *Segmento de red Acceso.*
- *Segmento de red Local o Acceso*
- ~~*Segmento de red Regional*~~
- ~~*Segmento de red Nacional*~~

Como se evidencia en la ORCI – EM, el AEPT ha eliminado de la Oferta la obligación de prestar el servicio regional y nacional, que está establecido tanto en la ORCI vigente como en la Propuesta ORCI 2020.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Conforme a lo estipulado en la Resolución de Separación Funcional, la EM es la encargada de proveer a los CS el servicio de fibra óptica oscura en los casos en los que la infraestructura originalmente solicitada no se encuentra disponible. No obstante, GTV ha identificado que lo presentado en la ORCI – EM no es coherente con la Resolución.

El problema radica en que la Resolución de Separación Funcional no hace ninguna distinción entre servicio local y servicio regional/nacional en lo referente a la fibra óptica oscura (y en general a todos los servicios de compartición de infraestructura pasiva). Por lo tanto, se espera que la EM provea el servicio bajo todas las modalidades posibles, es decir local, regional y nacional.

Sin embargo, como se presenta anteriormente, la ORCI – EM no incluye las modalidades regional y nacional, lo que parece indicar que el AEPT está eliminando un servicio que debería estar contenido en la ORCI – EM tras la Separación Funcional. Resulta altamente preocupante para los CS que se eliminen estas modalidades del servicio, y constituye un acto improcedente teniendo en cuenta la asignación de servicios establecida por el Instituto.

Cabe resaltar que la ORCI-DM no considera en ningún apartado la provisión de este servicio y que la ORCI – EM tampoco establece ningún mecanismo de interacción con la DM para gestionar la provisión del servicio. GTV resalta al IFT que, en caso de no tomar las acciones correctivas necesarias, el AEPT estaría eliminando la obligación de proveer fibra oscura regional/nacional sin ninguna justificación válida.

Se solicita al Instituto establecer en la ORCI – EM la obligación del AEPT de prestar el servicio de fibra oscura bajo las modalidades regional y nacional. Esto garantizaría a los CS la posibilidad de acceder a una solución viable para los casos en los que no exista capacidad excedente en la infraestructura pasiva regional y nacional necesaria para las operaciones de los CS.



8 Aplicación y seguimiento de SLAs para la operación de la Oferta

Comparando los SLAs establecidos en la propuesta ORCI 2020 antes de la Separación Funcional, GTV ha identificado que, a nivel general, los plazos y condiciones de cada fase de provisión de los servicios de la ORCI – EM no han cambiado y se han mantenido los mismos niveles de calidad que los estipulados en la ORCI vigente.

No obstante, debido a que no existe certeza sobre la existencia y el funcionamiento de la interacción entre la EM y la DM para la provisión de ciertos servicios, no es posible asegurar que los plazos y condiciones de cada Oferta no se verán afectados entre sí.

El presente capítulo aborda dos problemáticas principales derivadas de la ORCI – EM:

- **Garantía de SLAs globales:** las posibles interrelaciones entre la EM y la DM dan lugar a que el AEPT pueda utilizar la brecha regulatoria existente respecto a los SLAs para retrasar la entrega de los servicios a sus competidores
- **Empeoramiento de parámetros y niveles de calidad:** la inclusión de una cláusula en la ORCI – EM permite al AEPT decidir los plazos para la provisión de ciertos servicios de manera completamente arbitraria.

En el capítulo 10 se hace referencia a otros problemas relacionados con la ausencia de SLAs debidamente detallados en la ORCI a los que GTV se ha enfrentado en reiteradas ocasiones. Los problemas presentados en el capítulo 10 están relacionados con acciones reiterativas del AEPT que GTV ha abordado en consultas públicas anteriores, mientras que los problemas abordados en la presente sección están relacionados con los nuevos términos incluidos en la propuesta de la ORCI – EM y las consecuencias potenciales de la Separación Funcional.

8.1 Garantía de SLAs globales

El IFT establece en la Resolución de Separación Funcional que la asignación de los servicios entre la EM y la DM debe fomentar la contratación de los servicios mayoristas y garantizar mejores condiciones de precio y calidad:

*“A la par de la asignación de servicios, se debe velar porque la entidad que ofrezca cada servicio mayorista cuente con los recursos materiales y humanos para proveer el servicio en las **mejores condiciones de precio y calidad** entendiéndose por ello que la entidad debe tener el mayor grado de control posible sobre la utilización y desarrollo de cada uno de los recursos que le sean asignados.*

*Sin embargo, se reconoce que **puede haber situaciones en las que la delimitación de los recursos que pueden asignarse a una entidad o a otra, no resulta del todo***

Le

clara. En dicho escenario, el regulador debe adoptar criterios que combinen, por un lado, el logro de los objetivos de la Separación Funcional y, por el otro, la factibilidad técnica y operativa de realizar una asignación particular de recursos.”

Como se evidencia en el apartado de la Resolución presentado previamente, si bien el Instituto pretende asignar los servicios de manera que se garantice la autonomía suficiente de la EM para proveer los servicios, puede haber complicaciones en el proceso de repartir los servicios de la mejor forma. En este caso, el IFT debe ejercer su acción regulatoria para garantizar el cumplimiento de los objetivos de la Separación Funcional.

A pesar de que el propósito del IFT es claro en sus intenciones de asegurar la correcta provisión de los servicios, la ORCI – EM carece de disposiciones claras que delimiten o definan SLAs alineados con este propósito, en línea con los servicios que se asignan a uno u otro ente proveedor de servicios (en este caso, la DM y la EM del AEPT).

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

Teniendo en cuenta lo establecido en el capítulo 7, no hay certeza sobre cómo va a funcionar la interrelación EM/DM para los servicios asociados a la compartición de infraestructura pasiva. La ORCI – EM no incluye ninguna disposición que haga referencia a cualquier tipo de dependencia o relación con la DM para la provisión de los servicios a cargo de la EM.

En caso de que las interrelaciones presentadas por el AEPT en su propuesta de las ventanillas de acceso presentadas en la Tabla 7.2 de la sección 7 apliquen para la ORCI – EM, el CS se enfrentaría a un riesgo asociado a la falta de especificidad sobre el alcance global de los plazos y parámetros de calidad definidos en la Oferta.

Más específicamente, el CS se estaría enfrentando a una problemática en la que el AEPT podría justificar retrasos en la entrega de los servicios argumentando la superposición de los plazos de los servicios que debe entregar la EM y los servicios que dependen de la DM. El AEPT podría argumentar que los plazos estipulados en la ORCI – EM no constituyen plazos globales o integrales del servicio, por lo que habría que sumar al plazo, la duración que la DM se tarde en proveer el servicio complementario en caso de ser necesario.

La ausencia de una aclaración sobre los SLAs establecidos en la Oferta permitiría al AEPT tomar ventaja sobre sus competidores generando demoras no previstas y afectando la entrega de los servicios al CS.



Con base en la problemática presentada anteriormente y siguiendo lo establecido en la Resolución de Separación Funcional, resulta de suma importancia garantizar a los CS que los plazos establecidos en la Oferta constituyen los plazos globales que debe cumplir el AEPT con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos de la Separación Funcional. Por esta razón, se solicita al Instituto incluir en la ORCI – EM una cláusula que establezca que todos los plazos y parámetros de calidad de la Oferta tienen alcance global, y constituyen SLAs integrales para la ejecución de todas las actividades, incluyendo aquellas actividades que requieran de acciones de interrelación con la DM.

8.2 Empeoramiento de parámetros y niveles de calidad

La Resolución de Separación Funcional claramente establece que la Separación Funcional del AEPT tiene entre sus propósitos el objetivo de mejorar los plazos de entrega de los servicios del AEPT:

*“Las medidas de Separación Funcional constituyen apenas un instrumento regulatorio, entre los varios necesarios, para acelerar el acceso efectivo a la red de acceso, así como a la infraestructura pasiva y enlaces dedicados locales, asociados a dicha red, impuesta con el propósito de evitar un trato discriminatorio en la provisión de los servicios mayoristas regulados, así como **mejorar los plazos de entrega, términos, condiciones, calidad y precios de los servicios mayoristas.**”²⁵*

No obstante, en lo referente a los plazos establecidos por el AEPT para proveer los servicios, la ORCI – EM incluye la siguiente disposición:

*“Las solicitudes se atenderán conforme fueron ingresadas. Con el objeto de mantener niveles de atención de servicio adecuados se podrán tramitar por CS o AS, **un máximo de 200 solicitudes mensuales**, salvo que se observe una demanda que justifique su aumento a juicio del IFT.*

(...)

*Lo plazos establecidos en el Anexo 4 “Parámetros e indicadores de los niveles de calidad y penas convencionales” de la presente ORCI, para el caso de Postes y Ductos, **corresponde a una solicitud de hasta 5 km**, por la anterior, **para solicitudes mayores, los plazos serán acordados entre las partes.**”*

En comparación con la ORCI vigente, la ORCI – EM establece la consideración de que para las solicitudes con una trayectoria mayor a 5 km los plazos definidos en la Oferta no aplican y será el AEPT (en conjunto con el CS) quien defina los plazos para la provisión del servicio.

²⁵ Página 24 – Acuerdo P/IFT/EXT/270217/119

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

En términos generales, año tras año las condiciones de la ORCI han implicado peores condiciones para los CS. No obstante, la inclusión de la cláusula que diferencia los plazos de las solicitudes de más de 5 kilómetros fue eliminada de la ORCI vigente dado que era evidente que constituía una herramienta del AEPT para retrasar la provisión de los servicios.

Como se presentó anteriormente, la ORCI – EM retoma la cláusula que dispone que, para las solicitudes que exceden 5 kilómetros, el tiempo de respuesta en cada fase será mayor, y podrá definirse un número completamente arbitrario de días, lo cual implica que el AEPT podrá retrasar su respuesta a su conveniencia.

Bajo esas condiciones empeoradas que busca promover el AEPT, el moderado progreso alcanzado en la operatividad de la Oferta hasta la fecha se vería considerablemente afectado. La inclusión de la cláusula en la ORCI – EM tendría como consecuencia una pérdida de calidad en el servicio y plazos de entrega para los usuarios finales. La ORCI – EM requiere de procedimientos claros y específicos con el objetivo de incentivar al AEPT a prestar correctamente los servicios y evitar que pueda incurrir en actos anticompetitivos que obstaculicen el acceso a su infraestructura.

GTV solicita al IFT garantizar a los CS que las consecuencias de la Separación Funcional no suponen una desmejora o retroceso de las condiciones de la ORCI vigente. Por esta razón, se solicita eliminar de la ORCI – EM la diferenciación por solicitudes mayores a 5 km en lo referente al cumplimiento de plazos y parámetros de calidad.

Cada proyecto, indiferente del número de kilómetros de la trayectoria trazada por los CS, debe estar atado a los SLAs establecidos en el Anexo 4 de la OR, tal como ocurre en la ORCI vigente. Esto con el fin de evitar que el AEPT establezca plazos de entrega o de ejecución completamente arbitrario, de manera que pueda retrasar la provisión de los servicios a su conveniencia.

Le

9 Operación de sistemas de gestión SEG/SIPO

Históricamente se ha definido el SEG como el medio que habilita la operación de las ORs. Este sistema supone ser el único (o al menos principal) canal de comunicación entre el AEPT y los CS. Como ha manifestado previamente GTV, el funcionamiento de dicho sistema no ha cumplido con sus expectativas. A la fecha cuenta con numerosos defectos que le impiden cumplir a cabalidad con su objetivo de herramienta facilitadora.

Como consecuencia de la Separación Funcional del AEPT, el GTV entiende que se creará un sistema que permita la interacción de los CS con la EM del AEPT. Dicho sistema será denominado Sistema Integrador Para Operadores (“SIPO”), y será creado por parte del AEPT.

Al respecto de los sistemas de gestión para la operación de la ORCI, GTV ha identificado ciertos riesgos potenciales, según lo dispuesto en la Resolución de Separación Funcional y la ORCI – EM.

Dentro de estas preocupaciones se consideran dos dimensiones principales:

- operación del sistema de gestión
- gestión efectiva de solicitudes

9.1 Operación del sistema de gestión

Puntualmente para la EM, la Resolución de Separación Funcional introduce el sistema SIPO bajo los siguientes términos:

“Las Empresas Mayoristas deberán contar con sistemas operativos y de gestión independientes a los del AEP que cuenten con un título de concesión en materia de telecomunicaciones. El SEG de las Empresas Mayoristas deberá ser una duplicación y evolución del SEG de Telmex/Telnor. [...]”

La evolución del SEG de las Empresas Mayoristas, es decir el SIPO de las Empresas Mayoristas se deberá desarrollar e implementar, bajo el criterio de no discriminación en la provisión de servicios, mediante sistemas e interfaces abiertas y estandarizadas, y en este sentido, las Empresas Mayoristas deberán desarrollar un manual de integración para todos los clientes operadores de las mismas.”

Adicionalmente, la Resolución de Separación Funcional establece plazos y condiciones para la implementación del SEG/SIPO de las EM:

“El SEG y SIPO de las Empresas Mayoristas deberán ser el medio oficial de comunicación entre las entidades y los distintos concesionarios, y permitirá corroborar que los servicios mayoristas sean prestados en igualdad de condiciones y términos no discriminatorios, para esto, tanto el SEG, como el SIPO y su correspondiente

manual de integración deberán estar desarrollados e implementados al 100%, y en el caso del manual publicado en el portal, de Internet de las Empresas Mayoristas, a más tardar al cierre del tercer trimestre de 2019.

Asimismo, el SIPO de las Empresas Mayoristas deberá cumplir, al menos, con lo siguiente:

- *Ser independiente del SEG/SIPO de Telmex y Telnor, [...]*
- *No compartir Infraestructura, bases de datos ni información con el SEG/SIPO de Telmex/Telnor [...]*
- *Tener definido su propio modelo de perfiles de acceso y administración de la seguridad de información, el procedimiento de obtención, actualización y eliminación de cuentas y contraseñas de usuario [...]*
- *Incluir, dentro de los sistemas de contratación, administración y soporte, transacciones unitarias y por volumen;*
- *Contar con control de acceso a la red por restricción de IP y código de cliente para acceso de las API [...]*
- *Basar la exposición del inventario de API a cada operador en las condiciones de control de acceso definidas para cada API;*
- *Asignar a cada operador una clave de identificación [...]*
- *Aplicar el principio FIFO en la provisión de los servicios mayoristas, desde la recepción de las solicitudes hasta la atención de los órdenes de trabajo de instalación [...]*
- *Separar físicamente de Telmex y Telnor todos los sistemas de las Empresas Mayoristas asociados a la implementación, desarrollo y operación del SEG y SIPO, y*
- *Proveer la información necesaria para la elaboración de los reportes [...]"*

En los términos de la Resolución de Separación Funcional, en la ORCI – EM no hay claridad sobre el tiempo que tomará la transición del SEG actualmente vigente para la EM. Se entiende que este sistema evolucionará al mencionado SEG/SIPO en el futuro, a través de las fases definidas por el Instituto en la sección denominada *Sistemas internos y SEG y SIPO* del apartado 3.7 – *Sistemas operativos y de gestión*.

De esta forma, no se evidencian dentro de las disposiciones de la Resolución Separación Funcional ni dentro de la ORCI – EM mecanismos que aseguren que, en efecto, la plataforma del SEG a la que accederá la DM del AEPT sea idéntica y contenga la misma información a la de los CS al momento de contratar servicios de la EM, a pesar de que se le ha notificado extraoficialmente a GTV que serán herramientas independientes.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

La falta de especificidad y documentación de los sistemas de gestión de los servicios, tanto en la Resolución de Separación Funcional como en la ORCI – EM tiene repercusiones sobre

Ce

diferentes dimensiones de los servicios prestados por el AEPT. El impacto de esta situación se agrupa en las siguientes categorías:

- imposibilidad de definir la naturaleza futura del SIPO respecto del SEG;
- operación incorrecta del SIPO en sus etapas tempranas por parte de los CS;
- imposibilidad de contratar servicios oportunamente por errores entre plataformas;
- suspensión de servicios actualmente prestados por problemas de interoperabilidad entre sistemas;
- principio de equivalencia de insumos;
- incapacidad de que el SEG/SIPO funcione como único medio de comunicación y que no contemple canales de comunicación bidireccionales para el manejo de excepciones

Asimismo, es importante resaltar que, si bien ya ha comenzado un proceso de capacitación por parte del AEPT y que varios asuntos pueden estar aclarándose por medio de este proceso de formación, esta información no se encuentra actualmente incluida en la Oferta, lo cual hace que no pueda ser considerada como oficial al momento de preparar esta respuesta. Debido a la incertidumbre que genera este hecho, se establecen algunos riesgos potenciales por parte de GTV que se expondrán a continuación.

► *Imposibilidad de definir la naturaleza futura del SIPO respecto del SEG*

El primer componente de incertidumbre asociado a los sistemas de gestión que habilitan la ORCI – EM está en la naturaleza del SEG/SIPO. De la Resolución Separación Funcional se extrae que la propuesta inicial del AEPT era incorporar el SEG/SIPO como un módulo del SEG. Sin embargo, las disposiciones del IFT ahora caracterizan al SEG/SIPO como un sistema adicional o que sucedería al SEG. Esto representa dificultad para determinar qué impacto tendrá sobre las operaciones del CS, así como del nivel de información requerido para su operación por parte de los CS.

Adicionalmente, en múltiples procedimientos definidos en la ORCI – DM y ORCI – EM, sigue habiendo forzosamente interacciones fuera del SEG/SIPO como por ejemplo, tener que llamar al 01/800. Lo anterior conlleva a procesos manuales 1 a 1 más allá de la interacción máquina a máquina.

► *Incorrecta operación del SEG/SIPO en sus etapas tempranas por parte de los CS*

El desconocimiento del funcionamiento del SEG/SIPO, y su relación con el SEG, implicará destinar recursos humanos de los CS, así como tiempo adicional para la futura operación del sistema. Es muy probable que se pretenda por parte del AEPT que cada CS aprenda a operar por sus propios medios el sistema, así como que desarrolle las herramientas (por ejemplo, APIs) para interconectarse al SEG/SIPO, lo cual, puede llegar a generar problemas de interconexión y errores de operación. El proceso de operación y puesta a punto para operar y usar productivamente el SEG/SIPO será mucho menos eficiente si este no es debidamente presentado por el AEPT, a través de un programa de transferencia de conocimiento e integración con las plataformas de los CS y que sea supervisado por el IFT. Se espera que

el proceso de entrenamiento que ha comenzado el AEPT, sea lo suficientemente integral con el fin de evitar lo mencionado previamente.

Por otro lado, el hecho de contar con un nuevo sistema, el cual a corto plazo puede ser mejor para la operación efectiva de la ORCI – EM que sus versiones anteriores, no elimina el hecho de que durante los inicios de la operación se puedan presentar errores operacionales. Dichos errores seguramente implicarán afectaciones económicas y operativas a los CS o al menos una reducción drástica en la eficiencia de los procesos de contratación. Por lo anterior, es necesario que el AEPT mantenga operativo a su máxima capacidad un SEG mejorado, teniendo presentes las recomendaciones y sugerencias de mejora presentadas en la reciente respuesta a la consulta pública de la ORCI; dado que tanto el SEG como el SIPO estarán operando de manera simultánea durante las mencionadas etapas tempranas.

Si se tiene presente todo lo anterior, los CS podrán dar un debido uso del sistema, minimizando las posibles adversidades asociadas al cambio y teniendo un fundamento válido ante el regulador en caso de incumplimientos de parte del AEPT.

► *Imposibilidad de contratar servicios oportunamente por errores entre plataformas*

Adicional a lo mencionado previamente, existe la posibilidad que durante el proceso de migración del SEG al SEG/SIPO haya pérdida de información que impida la contratación de servicios o caída de los servicios prestados actualmente, así como doble facturación u otros asuntos relacionados con la información asociada a los pagos.

Por otro lado, respecto del mantenimiento del sistema en sí, de parte del AEPT, no hay disposiciones claras y específicas que rijan la periodicidad con la que se debe actualizar la información consignada en este. Por esta razón existe el riesgo que la información de uno de los sistemas esté actualizada y la del otro no, con el riesgo potencial de inhibir la contratación de servicios o incrementar substancialmente su costo para los CS.

► *Suspensión de servicios actualmente prestados por problemas de interoperabilidad entre sistemas*

La incertidumbre acerca de cuál será el sistema utilizado para la gestión de servicios de la ORCI tiene también implicaciones sobre los servicios que actualmente tienen contratados los CS. Los usuarios involucrados en esos servicios deberán migrarse hacia la DM y/o la EM, pero no hay claridad sobre cuál de las dos versiones de SEG/SIPO deberá realizarse este traslado. Lo anterior puede conllevar a la suspensión de servicios y/o la realización de procedimientos adicionales previo a la efectiva prestación de los servicios a través de la EM y la DM, lo cual es inaceptable y no debería permitirse por parte del Instituto.

Adicional a lo previamente mencionado, el GTV encuentra preocupante la falta de claridad sobre lo que sucederá con los servicios actualmente prestados, sobre todo aquellos que puedan ser afectados por temas de interdependencias entre la EM y la DM. No es claro sobre qué sistema serían gestionados estos servicios.

Por lo anterior, es necesario que el AEPT señale qué cuál sistema es el indicado de forma clara, anticipada e informando de manera detallada el plan de atención de contingencias que evite que bajo cualquier circunstancia la transición entre sistemas no afecte la operatividad de los servicios actualmente prestados.

► *Irrespeto al principio de equivalencia de insumos*

Finalmente, la ausencia de mecanismos que aseguren que la plataforma del SEG o SEG/SIPO a la que accederá la DM del AEPT para contratar los servicios de la EM sea idéntica a la que tengan que acceder los CS, posibilita la aparición de vacíos donde el AEPT puede tomar ventaja sobre otros actores del mercado y simplemente se irrespete la equivalencia de insumos dando privilegios a la DM u otras filiales del AEPT sobre los demás CS.

9.2 Gestión efectiva de solicitudes

En las disposiciones generales incluidas en la Resolución de Separación Funcional, se observa un foco hacia las condiciones de funcionamiento del sistema como tal, mas no de la forma como estos sistemas deben proveer el espacio apropiado para la gestión efectiva de las solicitudes relacionadas con los servicios. Especialmente, se ha observado que, en aquellas instancias donde se cita al EM como proveedor intermedio de servicios, no hay claridad respecto de a quién deben solicitarlos.

Potenciales consecuencias de la implementación bajo las condiciones actuales

El desconocimiento actual sobre cómo va a funcionar el SEG de la EM (mientras permanezca operativo) y el SEG/SIPO de la EM va más allá de la expedición de manuales, dado que requiere un proceso de adopción y adaptación por parte de los CS. Este desconocimiento actual del funcionamiento del SEG/SIPO va a interponer un obstáculo adicional a los temas ya comentados como respuesta a la consulta pública publicada el pasado nueve de agosto acerca de la ORCI 2020 presentada por el AEPT.

Entre los potenciales problemas emergentes por la falta de comunicación sobre el funcionamiento del SEG/SIPO se encuentran:

► *Imposibilidad de gestionar solicitudes de servicios*

La falta de conocimiento sobre la transición de una plataforma a otra podría dar inicio a un período de transición en el cual se desconoce cuál es la plataforma que se debe utilizar para gestionar efectivamente todas las solicitudes de servicio por parte de los CS. Consecuentemente, esta improvisada puesta en marcha de un nuevo sistema puede acarrear los mismos problemas con los que inició la plataforma SEG para medir adecuadamente el cumplimiento, como la imposibilidad de rastrear fehacientemente todos los hitos de contratación y uso de los servicios.

- ▶ *Contratación de servicios incorrectos por errores inducidos a falta de claridad en la operación del sistema*

El hecho de contar con un nuevo sistema, aunado a la ausencia de información sobre la correcta operación del mismo, podría generar errores en la solicitud o gestión de los servicios por parte de los CS.

- ▶ *Sobrecostos asociados a la solicitud de servicios irrelevantes para los CS o doble contratación de servicios (contratando algún servicio en el SEG y también en el SEG/SIPO)*

Los CS podrían enfrentarse a casos en los que se deba generar dos veces una solicitud de servicio debido al desconocimiento sobre la plataforma mediante la cual se debe hacer la solicitud. En este sentido, podría generarse una doble facturación del mismo servicio que impondría cobros innecesarios sobre los CS debido a la falta de conocimiento respecto al funcionamiento de los sistemas de gestión.

- ▶ *Lectura incorrecta de la información contenida en la base de datos del sistema de gestión de la EM, que lleve a disputas infundadas entre la EM del AEPT y los CS*

Como se mencionó anteriormente, la falta de disposiciones que enmarquen la transición al nuevo sistema de gestión genera el riesgo de que exista una brecha de información entre SEG y el SEG/SIPO de la EM, entre el sistema de gestión de la EM y de la DM, o en ambas dimensiones, dando como resultado confusiones por la información presentada en la plataforma que podrían llevar a disputas entre los CS y el AEPT.

9.3 Sugerencias para la implementación efectiva de la Separación Funcional

Como mecanismo de prevención de consecuencias no deseadas por la implementación del SEG/SIPO en la EM, se han identificado las siguientes acciones correctivas:

Se sugiere la introducción de un periodo de prueba con plazos y etapas definidos, donde se pacten reuniones y/o comités técnicos con los CS bajo la supervisión y presencia del IFT para introducir las funcionalidades del nuevo sistema de gestión. Este periodo podría considerar las fases ya introducidas en la Resolución de Separación Funcional²⁶ (fase administrativa, fase lógica y fase física), pero debería incluir fechas límite, con el adecuado esquema sancionatorio al AEPT en caso de no entregar adecuadamente la información en tiempo y forma a los CS.

²⁶ Sección 3.7 – Sistemas operativos y de gestión – “Sistemas internos y SEG y SIPO”, Página 360/389 de la Resolución Separación Funcional

Debería también incluirse en la ORCI – EM una descripción clara de cómo contratar servicios de esta entidad, a través del SEG/SIPO, tal como se ha hecho con la ORCI en ocasiones pasadas.

Es necesario que se transfiera la administración del SEG/SIPO a un tercero o que se implemente la figura de un tercero que vigile y garantice que el SEG/SIPO es fiable y cumple con sus propósitos. Esta entidad externa debe ser la encargada de 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. En caso de que no se logre establecer un administrador externo del SEG/SIPO, el Instituto debería imponer un auditor externo que constantemente esté dando seguimiento a la operación en la plataforma y de aviso al IFT de cualquier anomalía.



10 Resumen de necesidades preexistentes de la ORCI

El propósito del presente capítulo pretende resaltar que las objeciones que el GTV presentó en la consulta pública anterior relacionada con la ORCI aún no se han resuelto, y que es altamente importante que el Instituto las tenga presentes, para que las OR resultantes de la Separación Funcional solucionen de plano dichas situaciones.

Como se mencionó en el capítulo de antecedentes, es lamentable que la actual propuesta de la ORCI – EM siga incluyendo los problemas subyacentes de la ORCI previamente puesta en consulta pública en agosto del presente año. En otras palabras, la ORCI – EM bajo consulta pública es una versión muy similar respecto de los términos y condiciones contractuales que ya fueron debidamente rebatidos en una ocasión anterior por el GTV.

Los puntos más críticos de la ORCI se sintetizan en los siguientes ejes:

- Ausencia de un SEG funcional que permita la verdadera gestión de proyectos entre el AEPT y el CS
- Omisión de conceptos dentro de la definición de infraestructura pasiva
- Falta de un concepto definido y procedimientos claros para llevar a cabo proyectos especiales
- Ausencia de una definición clara de requisitos en la etapa de factibilidad del servicio
- Falta de SLAs claramente definidos en todas las etapas de la provisión del servicio

10.1 Ausencia de un SEG funcional que permita la verdadera gestión de proyectos entre el AEPT y el CS

Las causas que merecen una revisión especial en lo referente al funcionamiento y confiabilidad del SEG para los servicios de la ORCI fija provistos por el AEPT son:

- Inconsistencias en la infraestructura declarada en el SEG
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 6.2.1
- Infraestructura *in-situ* ya no pertenece al AEPT o es inexistente
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 6.2.2
- Disponibilidad de isométricos y características de los pozos
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 6.2.3
- Asimetría en el control sobre las visitas de la contraparte en el SEG

- el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 6.2.4
- Dificultades en la accesibilidad a la información contenida en el SEG
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 6.2.5
- Imposibilidad de dar seguimiento y controlar las solicitudes en el SEG
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 6.2.6

10.2 Omisión de conceptos dentro de la definición de infraestructura pasiva

Las causas que representan con mayor relevancia la omisión de conceptos dentro de la definición de infraestructura pasiva son:

- La ORCI fija plantea alternativas no alineadas con las necesidades de los CS
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 7.2.1
- Omisión de elementos y conceptos no contemplados dentro de la definición de "Infraestructura Pasiva"
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 7.2.2
- Uso exclusivo de los ductos de mantenimiento
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 7.2.3

10.3 Falta de un concepto definido y procedimientos claros para llevar a cabo trabajos especiales

Las causas más significativas que resultan en procedimientos poco específicos y ambiguos son:

- Imposibilidad de comprobar fehacientemente por parte del CS la posibilidad de recuperación de espacio
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 8.2.1
- El AEPT no desglosa los costos asociados a modificaciones o adecuaciones para la provisión de los servicios
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 8.2.2

- Eliminación del concepto de "acondicionamiento de infraestructura"
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 8.2.3
- Cancelación unilateral de NIS por ausencia de planes de trabajo definidos
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 8.2.4

10.4 Ausencia de una definición clara de requisitos en la etapa de factibilidad del servicio

Las principales causas que fundamentan esta problemática son:

- Omisión de cargos recurrentes en el análisis de factibilidad
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 9.2.1
- Metodología de cobro injustificada en el análisis de factibilidad
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 9.2.2
- Negación de infraestructura por razones no contempladas en la Oferta
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 9.2.3
- Información requerida en los anteproyectos del CS
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 9.2.4

10.5 Falta de SLAs claramente definidos en todas las etapas del servicio

Las principales causas que fundamentan esta problemática son:

- Retrasos injustificados por procedimientos no contemplados en las Medidas o SLAs
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 10.2.1
- Instalación en ductos inviable por falta de reserva del espacio asignado
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 10.2.2

10.6 Otras problemáticas importantes

Otras problemáticas identificadas en la ORCI son:

- Implicaciones de considerar este convenio como "de medio y no de resultado"

- el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 11.1
- Alteración unilateral de los formatos patrimoniales y rechazo de los plazos de permiso solicitados
 - el detalle relacionado a este asunto puede encontrarse en la respuesta del GTV sobre la consulta pública de la ORCI propuesta 2020, concretamente la sección 11.2



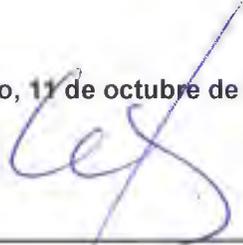
Por lo antes expuesto, a esa H. Autoridad, atentamente solicito:

ÚNICO.- Tenerme por presentado con la personalidad que ostento, emitiendo comentarios dentro del procedimiento de consulta pública referido en el presente escrito.

Por **OPERBES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN, S.A. DE C.V.,
CABLEMÁS TELECOMUNICACIONES, S.A. DE C.V., CABLEVISIÓN
RED, 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
Propuesta de Oferta de Referencia de
Compartición de Infraestructura
Pasiva fija” para la Empresa Mayorista.**

Ciudad de México, 11 de octubre de 2019



GONZALO MARTÍNEZ POUS

Representante legal