

## FORMATO PARA PARTICIPAR EN LA CONSULTA PÚBLICA

### Instrucciones para su llenado y participación:

- I. Las opiniones, comentarios y propuestas deberán ser remitidas a la siguiente dirección de correo electrónico: [ofertas.referencia@ift.org.mx](mailto:ofertas.referencia@ift.org.mx), en donde se deberá considerar que la capacidad límite para la recepción de archivos es de 25 Mb.
- II. Proporcione su nombre completo (nombre y apellidos), razón o denominación social, o bien, el nombre completo (nombre y apellidos) del representante legal. Para este último caso, deberá elegir entre las opciones el tipo de documento con el que acredita dicha representación, así como adjuntar –a la misma dirección de correo electrónico- copia electrónica legible del mismo.
- III. Lea minuciosamente el **AVISO DE PRIVACIDAD** en materia del cuidado y resguardo de sus datos personales, así como sobre la publicidad que se dará a los comentarios, opiniones y aportaciones presentadas por usted en el presente proceso consultivo.
- IV. Vierta sus comentarios conforme a la estructura de la Sección II del presente formato.
- V. De contar con observaciones generales o alguna aportación adicional proporciónelos en el último recuadro.
- VI. En caso de que sea de su interés, podrá adjuntar a su correo electrónico la documentación que estime conveniente.
- VII. El período de consulta pública será del 12 de julio de 2019 al 10 de agosto de 2019 (i.e. 30 días naturales). Una vez concluido dicho período, se podrán continuar visualizando los comentarios vertidos, así como los documentos adjuntos en la siguiente dirección electrónica: <http://www.ift.org.mx/industria/consultas-publicas>
- VIII. Para cualquier duda, comentario o inquietud sobre el presente proceso consultivo, el Instituto pone a su disposición el siguiente punto de contacto: Anaid Karina Limón Rivera, Subdirectora de Modelos de Prestación de Servicios de Compartición 1, correo electrónico: [anaid.limon@ift.org.mx](mailto:anaid.limon@ift.org.mx) o bien, a través del número telefónico (55) 5015 4000, extensión 4853.

<b>I. Datos del participante</b>	
<b>Nombre, razón o denominación social:</b>	Pegaso PCS, S.A. de C.V.
<b>En su caso, nombre del representante legal:</b>	Ana de Saracho O'Brien
<b>Documento para la acreditación de la representación:</b> En caso de contar con representante legal, adjuntar copia digitalizada del documento que acredite dicha representación, vía correo electrónico.	Poder Notarial
<b>AVISO DE PRIVACIDAD</b>	
<p>En cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 3, fracción II, 16, 17, 18, 21, 25, 26, 27 y 28 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados (en lo sucesivo, la "LGPDPPO") y numerales 9, fracción II, 11, fracción II, 15 y 26 al 45 de los Lineamientos Generales de Protección de Datos Personales para el Sector Público (en lo sucesivo los "Lineamientos"), se pone a disposición de los participantes el siguiente Aviso de Privacidad Integral:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. <b>Denominación del responsable:</b> Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo, el "IFT").</li> <li>II. <b>Domicilio del responsable:</b> Insurgentes Sur 1143, Col. Nochebuena, Delegación Benito Juárez, C. P. 03720, Ciudad de México, México.</li> <li>III. <b>Datos personales que serán sometidos a tratamiento y su finalidad:</b> Los comentarios, opiniones y aportaciones presentadas durante la vigencia de cada consulta pública, <b>serán divulgados íntegramente</b> en el portal electrónico del Instituto de manera asociada con el titular de los mismos y, en ese sentido, serán considerados invariablemente públicos en términos de lo dispuesto en el numeral Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio. Ello, toda vez que la naturaleza de las consultas públicas consiste en promover la participación ciudadana y transparentar el proceso de elaboración de nuevas regulaciones, así como de cualquier otro asunto que estime el Pleno del IFT a efecto de generar un espacio de intercambio de información, opiniones y puntos de vista sobre cualquier tema de interés que este órgano constitucional autónomo someta al escrutinio público. En caso de que dentro de los documentos que sean remitidos se advierta información distinta al nombre y opinión, y ésta incluya datos personales que tengan el carácter de confidencial, se procederá a su protección. Con relación al nombre y la opinión de quien participa en este ejercicio, se entiende que otorga su consentimiento para la difusión de dichos datos, cuando menos, en el portal del Instituto, en términos de lo dispuesto en los artículos 20 y 21, segundo y tercer párrafos, de la LGPDPPSO y los numerales 12 y 15 de los Lineamientos.</li> </ol>	

IV. **Información relativa a las transferencias de datos personales que requieran consentimiento:** Los datos personales recabados con motivo de los procesos de consulta pública no serán objeto de transferencias que requieran el consentimiento del titular.

V. **Fundamento legal que faculta al responsable para llevar a cabo el tratamiento:** El IFT, convencido de la utilidad e importancia que reviste la transparencia y la participación ciudadana en el proceso de elaboración de nuevas regulaciones, así como de cualquier otro asunto que resulte de interés, realiza consultas públicas con base en lo señalado en los artículos 15, fracciones XL y XLI, 51 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, última modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 2017, 12, fracción XXII, segundo y tercer párrafos y 138 de la Ley Federal de Competencia Económica, última modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2017, así como el Lineamiento Octavo de los Lineamientos de Consulta Pública y Análisis de Impacto Regulatorio del Instituto Federal de Telecomunicaciones, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 2017.

VI. **Mecanismos y medios disponibles para que el titular, en su caso, pueda manifestar su negativa para el tratamiento de sus datos personales para finalidades y transferencias de datos personales que requieren el consentimiento del titular:** En concordancia con lo señalado en el apartado IV, del presente aviso de privacidad, se informa que los datos personales recabados con motivo de los procesos de consulta pública no serán objeto de transferencias que requieran el consentimiento del titular. No obstante, se pone a disposición los siguientes puntos de contacto: Anaid Karina Limón Rivera, Subdirectora de Modelos de Prestación de Servicios de Compartición 1, correo electrónico: [anaid.limon@ift.org.mx](mailto:anaid.limon@ift.org.mx) y número telefónico (55) 50154000 extensión 4853, con quien el titular de los datos personales podrá comunicarse para cualquier manifestación o inquietud al respecto.

VII. **Los mecanismos, medios y procedimientos disponibles para ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición sobre el tratamiento de sus datos personales (en lo sucesivo, los “derechos ARCO”):** Las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO deberán presentarse ante la Unidad de Transparencia del IFT, a través de escrito libre, formatos, medios electrónicos o cualquier otro medio que establezca el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en lo sucesivo el “INAI”). El procedimiento se regirá por lo dispuesto en los artículos 48 a 56 de la LGPDPPSO, así como en los numerales 73 al 107 de los Lineamientos, de conformidad con lo siguiente:

a) Los requisitos que debe contener la solicitud para el ejercicio de los derechos ARCO

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

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

Los mismos se encuentran establecidos en el párrafo octavo del artículo 52 de la LGPDPPSO, que señala lo siguiente:

Las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO deberán presentarse ante la Unidad de Transparencia del responsable, que el titular considere competente, a través de escrito libre, formatos, medios electrónicos o cualquier otro medio que al efecto establezca el INAI.

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

Los formularios que ha desarrollado el INAI para el ejercicio de los derechos ARCO, se encuentran disponibles en su portal de Internet ([www.inai.org.mx](http://www.inai.org.mx)), en la sección “Protección de Datos Personales”/“¿Cómo ejercer el derecho a la protección de datos personales?”/“Formatos”/“Sector Público”.

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

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

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

## Consulta Pública sobre la “Propuesta de Oferta de Referencia del Servicio de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura presentada por Operadora de Sites Mexicanos, S.A. de C.V.”

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

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

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

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

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

En caso de que la solicitud de protección de datos no satisfaga alguno de los requisitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 52 de la LGPDPPSO, y el responsable no cuente con elementos para subsanarla, se prevendrá al titular de los datos dentro de los cinco días siguientes a la presentación de la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO, por una sola ocasión, para que subsane las omisiones dentro de un plazo de diez días contados a partir del día siguiente al de la notificación.

Transcurrido el plazo sin desahogar la prevención se tendrá por no presentada la solicitud de ejercicio de los derechos ARCO.

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

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

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

En el caso en concreto, se informa que no existe/existe un procedimiento específico para solicitar el ejercicio de los derechos ARCO en relación con los datos personales que son recabados con motivo del proceso consultivo que nos ocupa. (Descripción en caso de existir).

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

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

VIII. **El domicilio de la Unidad de Transparencia del IFT:** Insurgentes Sur 1143, Col. Nochebuena, Delegación Benito Juárez, C. P. 03720, Ciudad de México, México. Planta Baja, teléfono 50154000, extensión 4267.

IX. **Los medios a través de los cuales el responsable comunicará a los titulares los cambios al aviso de privacidad:** Todo cambio al Aviso de Privacidad será comunicado a los titulares de datos personales en el apartado de consultas públicas del portal de internet del IFT.

## II. Comentarios, opiniones y aportaciones específicos del participante sobre el asunto en consulta pública



*Telefonica*

---

Respuesta a la consulta pública sobre la “Propuesta de Oferta de Referencia del Servicio de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura presentada por Operadora de Sites Mexicanos, S.A. de C.V.”

10-8-2019

## Índice de contenidos

<b>1</b>	<b>Introducción .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Análisis y propuesta de cambios a la Oferta de Referencia .....</b>	<b>4</b>
2.1	Barreras al uso efectivo del servicio de acceso a la infraestructura pasiva móvil de Telesites y propuesta de mejora .....	4
2.2	Falta de aseguramiento del principio de Equivalencia de los Insumos .....	17
<b>3</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones.....</b>	<b>21</b>

# 1 Introducción

Desde Pegaso PCS S.A. de C.V (“**Pegaso**” o “**Telefónica**”) agradecemos al IFT la oportunidad de someter a Consulta Pública la actualización de la Oferta de Referencia del Servicio de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura presentada por Operadora de Sites Mexicanos, S.A. de C.V (“**Oferta de Referencia Telesites 2020**”) del Agente Económico Preponderante (AEP).

Telefónica es usuario del servicio mayorista de infraestructura pasiva móvil de Telesites, por lo que podemos mostrar, en base a nuestra experiencia, los problemas y barreras que existen para el uso efectivo de este servicio mayorista por parte de los CS.

Los problemas principales en las condiciones de la oferta de referencia de Telesites que impiden este uso efectivo por parte de los CS se pueden resumir en las siguientes categorías:

- Barreras de índole técnica para un uso por parte de los CS en las mismas condiciones técnicas que Telesites otorga al AEP.
- Restricción del número de sitios disponibles para compartición.
- Barreras de índole económico, con unos precios de renta mensual que se sitúan notablemente por encima de las condiciones de mercado (en México existen varios operadores neutros de infraestructura, torreros, por lo que es factible comparar las condiciones de mercado sin trabas al acceso con las que otorga el AEP a través de Telesites).
- Posible trato discriminatorio, privilegiando Telesites la operación del AEP frente al resto de los CS en cuanto información disponible, sitios con capacidad excedente realmente disponibles, adecuaciones de sitios y recuperación de espacios, plazos de provisión, etc.

Los anteriores puntos pueden resumirse en ser una forma de denegación de acceso por parte del AEP, pues unas condiciones de la oferta de referencia que se sitúan alejadas notablemente de las condiciones de mercado y/o que privilegian la propia operación, no dejan de ser si no una forma de denegación de acceso, tal y como se encuentra en la experiencia internacional regulatoria.

En el análisis a continuación expondremos estos problemas y propondremos una serie de mejoras a la oferta de referencia vigente que permitan eliminar las barreras actuales al uso efectivo del servicio de infraestructura de Telesites.

Haremos en algún caso referencia a nuestra reciente respuesta a la consulta pública de revisión bienal de las medidas de preponderancia<sup>1</sup> (“**respuesta de Telefónica a la consulta pública de revisión de preponderancia**”), donde identificábamos algunos de estos problemas y proponíamos entonces una serie de mejoras, tanto de carácter general y de nuevo enfoque de las medidas de preponderancia, como específicas respecto a los problemas concretas y las ofertas de referencia actuales.

Estructuramos el documento de la siguiente manera:

1. Introducción. El presente capítulo.
2. Propuesta de cambios a la Oferta de Referencia. Capítulo donde se expone la visión de Telefónica respecto a la Oferta de Referencia de Telesites 2020 y se detallan una serie de recomendaciones y puntos de mejora
3. Conclusiones y recomendaciones. Resumen de lo expuesto con conclusiones y recomendaciones.

---

<sup>1</sup> Telefónica. Mayo 2019. Respuesta a la consulta pública sobre la efectividad en términos de competencia de las medidas impuestas al AEP en el sector de telecomunicaciones 2019. [http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariotelefonica\\_3.pdf](http://www.ift.org.mx/sites/default/files/industria/temasrelevantes/consultaspublicas/documentos/comentariotelefonica_3.pdf)

## 2 Análisis y propuesta de cambios a la Oferta de Referencia

En este capítulo llevaremos a cabo el análisis de la oferta de referencia Telesites 2020 sometida a consulta pública y, en general, analizaremos el uso del servicio en cuestión por parte de los CS, indicando las consideraciones y mejoras que a nuestro entender debería incorporar la oferta de referencia para garantizar los objetivos principales de la misma y el uso eficaz de los servicios mayoristas incluidos por parte de los CS.

### 2.1 Barreras al uso efectivo del servicio de acceso a la infraestructura pasiva móvil de Telesites y propuesta de mejora

#### 2.1.1 Situación actual

El servicio de infraestructura pasiva móvil de Telesites adolece del mismo problema general de las ofertas mayoristas reguladas del AEP, y de manera más general, de las medidas asimétricas de preponderancia. Y es la falta de efectividad de la misma. El AEP puede estar cumpliendo de manera formal con sus obligaciones pero no de manera efectiva, tal y como hemos mostrado en nuestra respuesta a la revisión de las medidas de preponderancia.

En el caso de las ofertas de referencia y los servicios mayoristas que éstas contemplan, este incumplimiento efectivo por parte del AEP se manifiesta en todo tipo de barreras que impiden un uso efectivo del servicio por parte de los CS en condiciones competitivas.

En el caso que nos ocupa del servicio de acceso a la infraestructura pasiva móvil de Telesites, ello puede resumirse en una denegación de acceso entendida como unas condiciones de facto notablemente alejadas de las condiciones de mercado. Como dictamina la experiencia internacional, una denegación de acceso puede ser en algunos casos de manera directa (no ofreciendo el servicio alegando diversas causas, no razonables una vez estudiadas), o también puede ser una denegación de acceso de manera indirecta, desincentivando el uso de los servicios mediante distintas tácticas dilatorias, restricción de información, precios altos<sup>2</sup>, condiciones abusivas, etc. Como han constatado otros reguladores, por ejemplo el regulador noruego donde el mercado móvil experimenta unas condiciones de concentración semejantes al mexicano, **la denegación de acceso directa (no negociación) o indirecta (tácticas para desincentivar el uso**

---

<sup>2</sup> Nkom. Julio de 2016. Decision on designating undertakings with significant market power and imposing specific obligations in the market for access and call origination on public mobile telephone networks. Página 58, párrafo 342: *"An unreasonably high price for establishment of new access agreements may prevent new operators from entering into access agreement and thereby establishing competing services in the retail market. An unreasonable high price for establishment could in that respect have a similar effect as denial of access"*

**del servicio) o problemas equivalentes son uno de los problemas principales** del mercado móvil<sup>3</sup>, según el regulador noruego.

El acceso a la infraestructura pasiva móvil, específicamente a los emplazamientos radio del AEP, que son propiedad de la filial Telesites, son potencialmente de gran interés para los operadores no preponderantes y una manera de reducir las barreras a la competencia en el mercado móvil donde la duplicidad de las infraestructuras en ciertas zonas pueda no ser económicamente viable.

El AEP a través de su filial Telesites posee la cobertura y emplazamientos más extensa en México, con más del 50% de los emplazamientos de telefonía móvil sobre el total. Así señala la OCDE en su último informe sobre México, donde destaca la ventaja del AEP en este aspecto y las grandes dificultades y barreras que encuentran los operadores en desplegar la infraestructura<sup>4</sup>.

A partir de nuestra experiencia en el uso del servicio de infraestructura pasiva móvil del AEP (Telesites) manifestamos que **existen tres grandes barreras para su uso**.

### **Barreras de índole económica**

La primera y fundamental barrera es de índole económica ya que, si bien el AEP y su empresa subsidiaria Telesites tienen la obligación de acceso, no existe una tarifa regulada y calculada por el Instituto (no hay incorporada de manera explícita una obligación de orientación a costos) y las tarifas del AEP están notablemente por encima de las del mercado.

En la mayor parte de las ocasiones no será posible recurrir a operadores de infraestructura alternativos (como puede ser American Tower, que ofrece mejores condiciones) por no tener la cobertura allí donde se requiere a pesar de sus mejores tarifas pues, como se indica, la red con mayor extensión y cobertura es la del AEP. Es una importante carencia que la obligación de acceso contenida en las medidas de preponderancia no haya incorporado una obligación explícita de orientación a costos y, por lo tanto, que el Instituto tuviera que elaborar un modelo de costos y determinar las tarifas en caso de desacuerdo. Es evidente que no se estaría cumpliendo la obligación del acceso vía unas tarifas y

---

<sup>3</sup> Nkom. Julio de 2016. Decision on designating undertakings with significant market power and imposing specific obligations in the market for access and call origination on public mobile telephone networks. Página 12, párrafo 33 y 34: ***“Denial of access is the core problem in the market for access and call origination on mobile networks. Such behaviour can prevent new operators from becoming established and, in the worst case, may force established operators out of the market. [...] By cutting off or restricting competitors from accessing a necessary input factor, Telenor will, to a certain extent, be able to protect its own retail business from competition. This indicates that Telenor has little self-interest in outsourcing downstream activities. Nkom is of the view the Telenor’s behaviour in this market also supports this assessment.”***

<sup>4</sup> OCDE 2017. Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017. Página 178: ***“Telesites, por ejemplo, tiene más del 50% de las torres celulares en México (IFT, ITAM y CEC, 2016). Por el contrario, las entidades que se esfuerzan por desplegar nueva infraestructura enfrentan tremendas barreras al despliegue.”***

precios que están fuera del mercado y que por lo tanto desincentivan su uso sólo para casos muy claros de negocio y de servicio para el operador solicitante.

La gráfica siguiente muestra los precios de Telesites en relación con otras alternativas existentes en el mercado (precios referenciados a la alternativa más económica).

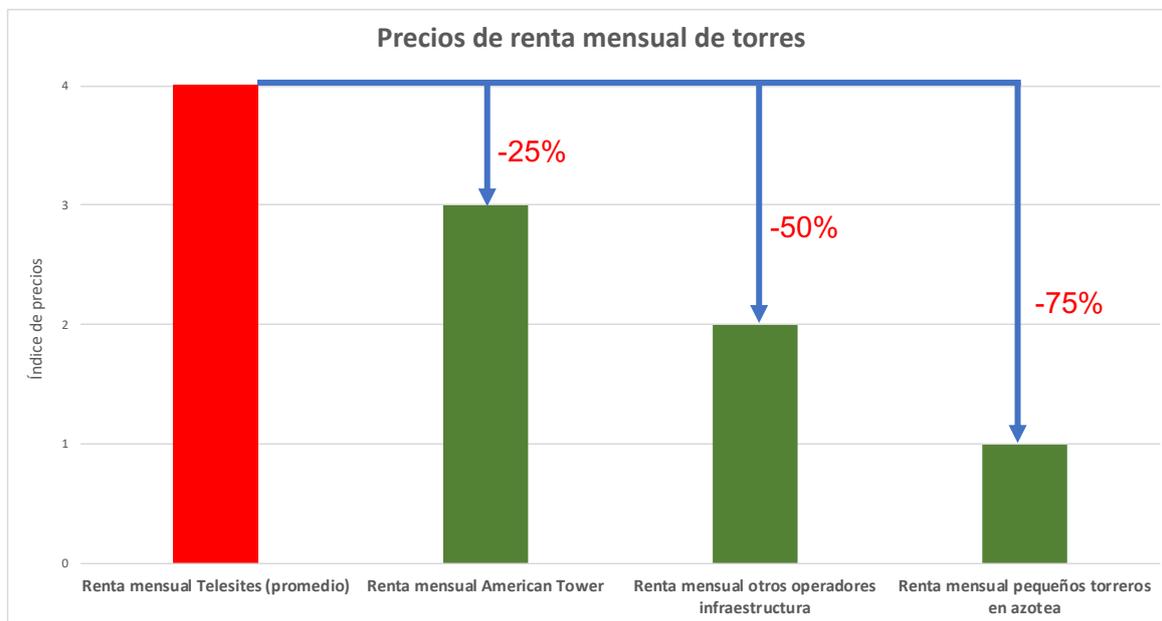


Ilustración 1: Precios de renta mensual de infraestructura pasiva móvil (torres) [Fuente: Elaboración propia a partir de información de Telefónica y precios de Telesites]

De manera adicional, no existe un esquema de precios con descuentos por volumen, como los operadores neutros de infraestructura pasiva (“torreros”) sí ofrecen, alejando de nuevo las condiciones de la oferta de referencia de Telesites de las condiciones de mercado e impidiendo así un uso efectivo de la misma.

Creemos evidente que el no haber incluido de manera explícita una orientación a costos dentro de la obligación permite al AEP (Telesites) imponer unos precios fuera del mercado, y de facto incumplir su obligación de acceso. El establecer unas condiciones tanto de precios como de otro tipo fuera de las condiciones del mercado se considera en la práctica internacional una barrera a la competencia, como indica por ejemplo el regulador noruego (Nkom), ante una situación de concentración del mercado móvil comparable a la de México y con unas obligaciones asimétricas semejantes<sup>5</sup>:

<sup>5</sup> Nkom. Julio de 2016. Decision on designating undertakings with significant market power and imposing specific obligations in the market for access and call origination on public mobile telephone networks. Página 33, párrafo 174: **“When assessing whether a contractual term is reasonable and fair, the starting point for Nkom will be whether the relevant term may be seen as in line with what would have been offered in a competitive market and whether limitations on the access seekers may be considered as founded in the legitimate interests of Telenor, but do not go further than necessary to attend to these legitimate interests and are proportionate. If a condition is widely used in commercial practice, this will in the view of Nkom raise the threshold for finding that the condition in this relation is in breach of the obligation of reasonable and fair conditions.”**

***“Al evaluar si un término contractual es razonable y justo, el punto de partida para Nkom será si el término relevante puede verse como en línea con lo que se habría ofrecido en un mercado competitivo y si las limitaciones a los solicitantes de acceso pueden considerarse fundados en los intereses legítimos de Telenor, pero no van más allá de lo necesario para atender estos intereses legítimos y son proporcionales. Si una condición se usa ampliamente en la práctica comercial, esto, en opinión de Nkom, elevará el umbral para encontrar que la condición en esta relación no cumple con la obligación de condiciones razonables y justas”.*** (traducción del inglés y énfasis añadido)

La infraestructura pasiva móvil del AEP (Telesites) es un activo esencial de difícil replicabilidad y, por lo tanto, el precio de este servicio mayorista regulado debería ser el mismo que Telesites le cobra al AEP. Dado que el AEP puede elevar artificialmente este precio, pues Telesites es propiedad del AEP, es necesario una orientación a costos o algún tipo de control basado en *benchmarks* de mercado para que el Instituto determine el precio del servicio.

En adición a lo antes expuesto, dicha problemática se acentúa si la propuesta de oferta de referencia del AEP que se somete a consulta pública no contiene tarifas visibles para que los operadores que hacen uso del servicio mayorista pudieran pronunciarse al respecto, situación que deja al resto de la industria en completa incertidumbre al conocer los precios determinados unilateralmente por el AEP hasta que la oferta de referencia ha sido aprobada y publicada por el IFT.

### **Barreras de índole técnica**

La segunda barrera que impone el AEP para el acceso al servicio mayorista es de índole técnica. El principal problema que está teniendo Telefónica con Telesites es en relación con la provisión de energía eléctrica. Esto es, mientras que otros operadores de infraestructura (como American Tower) incluyen este servicio complementario de provisión de energía y, además, lo incluyen dentro de la renta mensual, , incluyendo los trámites para la contratación del medidor, Telesites no lo proporciona bajo el argumento de que esto no forma parte del servicio que proporciona.

De manera adicional, dado que los transformadores no forman parte del servicio mayorista de acceso a infraestructura pasiva que ofrece Telesites, los transformadores que estén dentro del predio de Telesites se tienen que negociar con Telcel, dado que son de su propiedad y por algún motivo que no parece razonable no han sido asignados como activos de Telesites y, por lo tanto, quedaría fuera del servicio y de la obligación proporcionada por Telesites.

En ese sentido, las negociaciones con Telcel para que se comparta la capacidad del transformador y se realicen las gestiones necesarias para la provisión de energía vuelven muy complicadas, recordemos que Telcel negocia sin la obligación de la oferta de

referencia, por lo que Telcel termina retrasando los trámites. Por este motivo, se ha llegado a retrasar hasta seis meses la puesta en marcha del servicio en un determinado emplazamiento. Esto estaría ocurriendo en los sitios de media tensión, que son la mayoría. En los sitios de baja tensión se tiene la posibilidad de contratar de manera directa con la Comisión Federal de Electricidad ("**CFE**") y no se presentan estos problemas (de nuevo vemos las diferencias entre las condiciones de mercado, como las que da la CFE, y las condiciones discriminatorias frente a su propia auto-provisión que ofrece el AEP), más allá de que no se estaría dando en condiciones de mercado, pues el resto de operadores de infraestructura lo incluyen y además la renta mensual ya lo incorpora, a diferencia del AEP que iría como un concepto de renta adicional al de la renta del espacio en el emplazamiento. Sería de nuestro interés contratar también a CFE los sitios de media tensión, pero ello no es posible ya que CFE requiere una capacidad mínima para la contratación del transformador.

Aunado a lo anterior, nos encontramos con una problemática adicional debido a que se ha dificultado la gestión del servicio de electricidad para algunos emplazamientos dado que el AEP (Telesites) se ha negado a proporcionarnos los permisos de construcción del sitio, los cuales son necesarios para que CFE nos provea el servicio de energía solicitado, lo anterior, bajo el argumento de que no cuenta con los mismos. El AEP omite manifestar dichas irregularidades previo a la contratación del servicio, lo que tiene como consecuencia que Telefónica se vea impedida para iniciar operaciones en el sitio ya contratado y por el que se estará pagando una renta mensual.

### **Restricción de la oferta de sitios**

El tercer problema principal que existe es el de la **limitación de la oferta de sitios de Telesites con capacidad excedente** y, por lo tanto, con capacidad para albergar a otros operadores aparte del propio Telcel. Aunque pueda haberse concluido que el 50% de las torres no disponen de espacios disponibles para un tercer operador<sup>6</sup>, en condiciones de mercado y sin barreras a la competencia, el dueño de esa infraestructura tendría grandes incentivos para ampliar la capacidad y espacios de las torres supuestamente sin disponibilidad de espacio y obtener así unos ingresos adicionales por su uso y arrendamiento a terceros.

No parece creíble que el 50% de los emplazamientos no puedan albergar más que a un operador (Telcel). Ello detrae del mercado una parte muy considerable de la infraestructura pasiva móvil de Telesites y creemos que actualmente no hay procedimientos robustos para asegurar que un sitio realmente carece de espacio suficiente para ser utilizado por los CS.

---

<sup>6</sup> OCDE 2017. Estudio de la OCDE sobre telecomunicaciones y radiodifusión en México 2017. Página 178: "El IFT ha concluido, por ejemplo, que sólo la mitad de las torres de Telesites pueden soportar un segundo operador."

De nuevo y comparando con unas condiciones de mercado en competencia, un operador de torres neutro tendría grandes incentivos para maximizar la compartición de su infraestructura y dar cabida a más de un operador por sitio, para así optimizar sus costos y optimizar el retorno de su inversión. Es de hecho el modelo de negocio de un operador neutro de infraestructura: que cada torre pueda ser compartida por más de un operador. Y desde el punto de vista de los operadores, ello mismo su principal atractivo, pues las tarifas ya estarán considerando que los costos y amortización del sitio consideran una compartición del mismo (los costos se distribuyen entre los varios operadores que lo comparten).

Es por ello que si Telesites verdaderamente fuera un operador neutro cuyo modelo de negocio fuera realmente la compartición de su infraestructura, que creemos que fue el objetivo de la constitución de esta entidad separada, de no privilegiar a ninguno de los operadores y cuyo modelo de negocio e ingresos fuera puramente la compartición de infraestructura, debería ser de su mayor interés acometer las inversiones necesarias para adecuar o recuperar espacios en aquellas torres que no permitan en la actualidad albergar a operadores adicionales y donde resulte viable, y optimizar así el retorno de sus activos. Hacemos notar que posiblemente la renta mensual que Telesites obtiene por cada sitio que renta a un operador adicional distinto al AEP son ingresos adicionales por sitio que apenas llevan costos asociados, pues el sitio fue habilitado y construido anteriormente cuando sólo Telcel hacía uso de él, por lo que el retorno de la inversión inicial sólo consideraba que un operador estaría ubicado en el emplazamiento.

Esta supuesta falta de interés de Telesites de poner en el mercado un volumen de sitios muy relevante (el 50% de los sitios que se aduce que no tienen capacidad disponible), de gran potencial interés para todos los operadores, pues en muchos casos un sitio particular será el único sitio disponible para dar cobertura en la zona y, la vez, no sería rentable en muchos casos duplicar la infraestructura por parte de los CS, del que Telesites podría obtener unos retornos razonables con una inversión ajustada por sitio, podrían evidenciar que verdaderamente Telesites no es un operador neutro con un objetivo de maximizar el retorno de sus activos, sino que responde a la estrategia del AEP e interpone barreras para el uso efectivo de su infraestructura.

Como indicaba el regulador noruego Nkom en su análisis de mercado, Telenor en Noruega tiene la obligación de atender las solicitudes razonables para ampliar la capacidad de un sitio que ya no tuviera espacio disponible<sup>7</sup>:

---

<sup>7</sup> Decision on designating undertakings with significant market power and imposing specific obligations in the market for access and call origination on public mobile telephone networks. Capacity expansions. Páginas 29 a 31. In Nkom's view, Section 4-4, paragraph four of the Electronic Communications Act authorises the Authority to order an undertaking with significant market power to accommodate requests for co-location in instances where this requires capacity expansions for infrastructure when, after an overall assessment, the request is considered reasonable [...] A request for co-location involving building or expanding capacity can be regarded as reasonable when other elements in the assessment are accorded more weight. The ministry supported this understanding in its appeal decision and stated that the provider has an obligation to make adjustments and facilitate other solutions when the request for co-location is reasonable, even if there is no space in existing infrastructure [...] When the alternative to co-location is such that the possibility of competing with Telenor is reduced, the fact that there is no available capacity could still

*“En opinión de Nkom, la Sección 4-4, párrafo cuatro de la Ley de Comunicaciones Electrónicas, autoriza a la Autoridad a **ordenar a una empresa con poder significativo de mercado atender las solicitudes de compartición en los casos en que se requiera expansiones de capacidad de la infraestructura si, después de una evaluación general, la solicitud se considera razonable [...] Una solicitud de compartición que implique construcción o expansión de capacidad puede considerarse razonable** cuando se otorga mayor peso a otros elementos de la evaluación. El ministerio apoyó este entendimiento en su decisión de apelación y declaró que **el proveedor tiene la obligación de hacer ajustes y facilitar otras soluciones cuando la solicitud de compartición sea razonable, incluso si no hay espacio en la infraestructura existente [...]** Cuando **otras alternativas a la compartición implica que se reduce la posibilidad de competir con Telenor, la expansión de la capacidad estaría dentro de lo que se consideraría una solicitud razonable aunque no hubiera capacidad disponible.** En este caso, el proveedor solicitante puede justificarse en razones técnicas y financieras para evidenciar la no viabilidad de la alternativa propuesta a la compartición”* (traducción del inglés y énfasis añadido)

Como puede observarse, la falta de espacio disponible y/o el costo de las adecuaciones o recuperación de espacio imputados en su totalidad al CS puede ser un argumento para sortear una obligación de acceso.

### **Consecuencias de las barreras existentes actualmente**

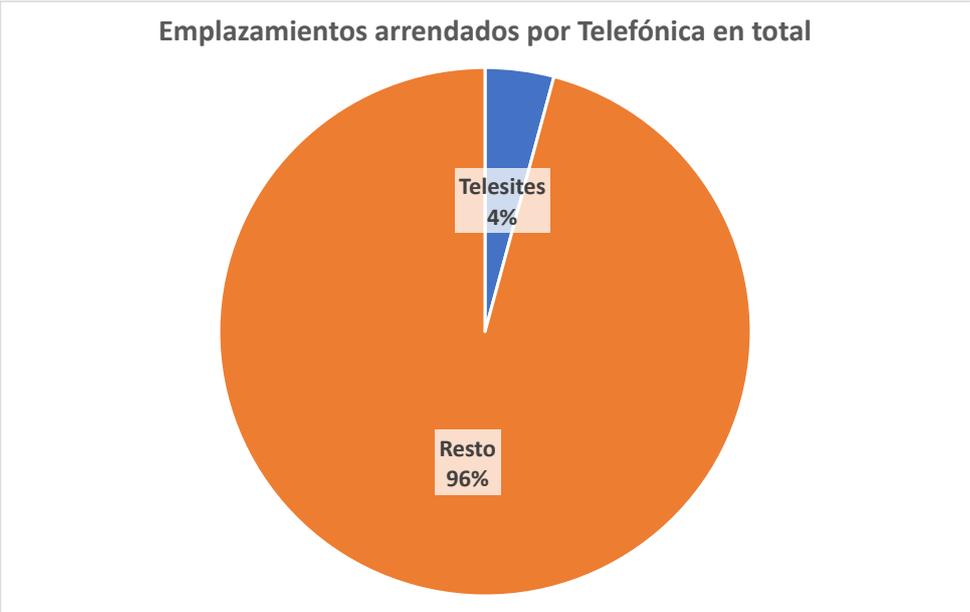
Todo ello estaría creando unas barreras de índole técnica y económica al uso efectivo del servicio y a que Telefónica (u otros operadores) pudieran plantearse una extensión del mismo con el AEP. Como indica la práctica internacional, el servicio debería incluir dentro de la obligación todos los componentes técnicos necesarios para la puesta en marcha de este, y ofrecerse al menos en condiciones de mercado tanto a nivel económico como técnico, algo que no está ocurriendo con el servicio de infraestructura pasiva de Telesites, empresa dentro del grupo de interés económico del AEP.

En efecto, el uso efectivo del servicio quedaría notablemente limitado por las restricciones y barreras al uso anteriores.

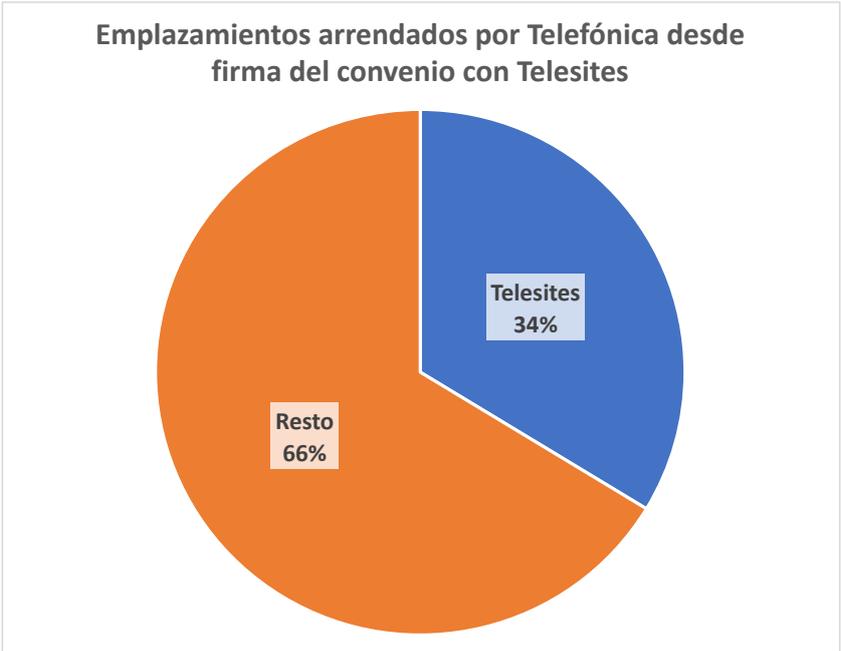
Las gráficas siguientes muestran el uso relativo (como porcentaje) de la infraestructura de Telesites por parte de Telefónica y de otros operadores de infraestructura existentes en el mercado, como American Tower.

---

indicate that capacity expansion is within what would be considered a reasonable request. Here the requesting provider may refer to both technical and financial reasons for the alternative to co-location not being able to be used



*Ilustración 2: Emplazamientos arrendados por Telefónica a terceros en total [Fuente: Elaboración propia a partir de información de Telefónica]*



*Ilustración 3: Emplazamientos arrendados por Telefónica a terceros desde que Telefónica firmó el convenio con Telesites [Fuente: Elaboración propia a partir de información de Telefónica]*

Primero, es evidente que la mayor parte de la infraestructura arrendada por Telefónica a terceros es mayoritariamente de otros operadores que no son Telesites. La Ilustración 2 muestra algo evidente y es que hasta hace sólo 2 años no ha sido posible comenzar a utilizar la infraestructura de Telesites, además de que las condiciones de los operadores

de infraestructura alternativos a Telesites ofrecen mejores condiciones. Únicamente el 4% de los emplazamientos arrendados de Telefónica serían con Telesites.

El AEP ha argumentado en el pasado<sup>8</sup> que el poco uso del servicio de Telesites se debía a que estaba recién iniciados las firmas de los convenios y que los contratos con operadores de infraestructura eran de larga duración. La realidad es que, tal y como ilustra la Ilustración 3, desde la firma del convenio entre Telefónica y Telesites la mayoría de los emplazamientos nuevos contratados se sigue realizando con operadores de infraestructura que no son Telesites. Desde hace 2 años, momento en el que Telefónica firmó el convenio con el AEP, sólo el 34% de los nuevos emplazamientos arrendados son de Telesites. Y ello es notable habida cuenta de que, como se ha señalado al principio, la red de Telesites es la más extensa, con mayor número de emplazamientos y cobertura y, por lo tanto, la más potencialmente demandada a priori por un operador que busque arrendar emplazamientos para sortear las dificultades del despliegue de infraestructura en México.

Si no hubiera barreras al uso efectivo de la infraestructura de Telesites, ciertamente en total podrían ser todavía mayoría los emplazamientos arrendados a otros operadores pero no así los nuevos que se han contratado a partir de la firma del convenio. En una situación hipotética sin barreras al uso y contratación efectiva, la mayor parte de los nuevos emplazamientos de Telefónica habrían sido contratados a Telesites desde entonces.

En resumen, podríamos constatar que, a pesar del cumplimiento formal de la obligación y la firma de convenios, el servicio no se está pudiendo utilizar de manera efectiva.

### **2.1.2 Propuesta de mejoras a la oferta de referencia de Telesites considerando las anteriores limitaciones técnicas y económicas**

Después de identificar los principales problemas y barreras para el uso efectivo de la infraestructura pasiva móvil de Telesites, proponemos a continuación una serie de mejoras y modificaciones a la oferta de referencia vigente que creemos que podrían ayudar a resolver estos problemas.

Comenzando con las **barreras económicas**, principalmente la de los precios de renta en torre y en piso, que estarían notablemente alejadas de las condiciones de mercado, proponemos el siguiente enfoque.

Primero, resulta evidente que los precios se sitúan por encima de las condiciones de mercado y que no existe una orientación a costos ni un modelo de costos aprobado por el Instituto que obtenga unas tarifas orientadas a costos. La información de la contabilidad de costos del AEP también podría ser de utilidad pero a fecha de la presente consulta

---

<sup>8</sup> IFT marzo 2017. VERSIÓN PÚBLICA DEL ACUERDO P/IFT/EXT/270217/119

todavía no está auditada y por lo tanto no puede considerarse para el establecimiento de precios orientados a costos.

Por otro lado, respecto a las tarifas y tal y como se da en el mercado en competencia de torres, se echa en falta la existencia de descuentos por volumen (número de sitios arrendados). Esta inexistencia de descuentos constituye también un agravio en comparación con las condiciones de mercado. Debe instrumentarse un descuento por volumen de sitios contratados en la oferta de referencia en consonancia con unas condiciones como las que existen en el mercado en competencia.

Ante esta situación, deben llevarse a cabo cambios relevantes en la oferta de referencia:

El Instituto debe establecer unas tarifas orientadas a costos bien: **i)** desarrollando un modelo de costos para la infraestructura pasiva móvil de Telesites que considere un uso prospectivo por parte tanto de Telcel como de los CS, de tal manera que los costos que obtenga el modelo por sitio sean repercutidos entre el promedio de operadores que comparten un sitio, para determinar una tarifa prospectiva. O en su lugar **ii)**, utilizar y en cuanto esté disponible, la contabilidad de costos del AEP, tomando en consideración el conjunto, tanto de los costos como de los precios de transferencia entre Telesites y Telcel para identificar posibles subsidios cruzados. El valor de precio orientado a costos que se obtenga de la contabilidad de costos del AEP, con las precauciones mencionadas anteriormente de análisis *intercompany*, también debe de considerar un uso compartido prospectivo en el que el conjunto o subconjunto de sitios de Telesites pueda estar compartido por un promedio de varios operadores además del propio Telcel, de cara al reparto de costos (y por tanto de la tarifa) entre los operadores promedio que comparten el sitio. En tanto no esté disponible alguna de las dos opciones anteriores y dada la evidente barrera de tipo económico existente en la actualidad, el Instituto podrá determinar los precios de acceso a la infraestructura pasiva móvil llevando a cabo **iii)** un *benchmark* de los precios de mercado existentes en México, excluyendo obviamente de ese benchmark los propios precios de Telesites, que están fuera de mercado. En este *benchmark* el Instituto deberá considerar que los precios de mercado de operadores de torres como American Tower y otros incluyen en la tarifa servicios como suministro eléctrico y otros elementos que Telesites cobra aparte.

El Instituto cada año podrá actualizar la tarifa considerando las eficiencias año a año de la compartición de infraestructura (mayor número de sitios y operadores que comparten emplazamientos, lo que cambia la distribución de los costos promedios por sitio y por lo tanto las tarifas).

Finalmente y en relación a los puntos anteriores, queremos hacer notar que, a pesar de que los precios actuales de Telesites no pueden ser auditados, incluso hipotéticamente aceptando que hubieran sido establecidos en base a costos, tenemos la duda razonable de que estos precios consideran la recuperación de la inversión y costos de un sitio

considerando que sólo Telcel está haciendo uso del emplazamiento. Por lo tanto, para los sitios que está compartidos por uno o varios operadores adicionales al propio Telcel y a los que se aplican en principio las mismas tarifas que Telesites aplica a Telcel, se estaría sobre-recuperando los costos del sitio, pues se estaría aplicando una misma tarifa a los dos (o más) operadores ahora coubicados, sin considerar que ahora y para ese sitio, su costo anual de amortización y operación debería distribuirse entre los operadores que se ubican en él (el propio Telcel y el/los nuevos operadores coubicados).

Respecto a esta posible sobre-recuperación de costos, debe confirmarlo el Instituto y plantearse estas cuestiones: ¿la tarifa que Telesites aplica a Telcel es la misma a nivel nacional? ¿Es la de la actual oferta de referencia? Cuando un operador se coubica, ¿reduce Telesites la tarifa que aplicaba a Telcel para considerar que ahora hay dos operadores compartiendo el sitio y los costos, y, por lo tanto, aplica esta misma tarifa reducida al nuevo operador coubicado, que sería la de la oferta de referencia? ¿O se establece una misma tarifa a nivel nacional que considera ya de antemano un cierto grado promedio de compartición entre más de un operador y un conjunto de sitios coubicados? Si tal fuera el caso y conforme fueran aumentando el número de sitios compartidos, la tarifa de Telesites debería entonces ajustarse año a año siguiendo estas eficiencias y compartición de costos entre Telcel y los nuevos operadores co-ubicados.

Tenemos dudas razonables de que esto se esté haciendo y pensamos que Telesites estaría sobre-recuperando los costos de cada sitio compartido por un operador u operadores adicionales al propio Telcel.

Hacemos notar que un operador neutro independiente no tiene porqué considerar los supuestos anteriores, pues parte de una situación en la que sus torres o parte de ellas pueden no tener ningún operador todavía ubicado y esperará prospectivamente ir añadiendo clientes a su infraestructura desplegada, y por lo tanto afrontando un mayor riesgo, pues no tendría como en el caso de Telesites un cliente ya asegurado para cada una de sus torres.

La ofertad de referencia de Telesites puesta a consulta pública ni siquiera muestra una propuesta de tarifas. Solicitamos al Instituto que las ofertas de referencia puestas a consulta pública contengan los precios de los servicios previamente revisados por el Instituto, a fin de que los operadores que hacen uso de esa infraestructura tengan la oportunidad de manifestarse al respecto

Un problema adicional es que además de la renta mensual, se cobran servicios adicionales aparte, tales como visitas técnicas, análisis de factibilidad, etc. Aparte de encarecer aún más la totalidad del servicio, son conceptos que en el mercado en competencia están incluidos en la propia renta mensual. Todo ello además hace que el proceso de provisión y los plazos se dilaten en el tiempo.

En resumen y respecto a las tarifas de Telesites, solicitamos al Instituto una revisión a fondo de las mismas, que estén basadas en costos o en su defecto ajustadas a los precios

de mercado y que consideren el reparto de costos/tarifa que resulta al considerar que parte de los sitios de Telesites están co-ubicados por uno o más operadores además del propio Telcel. No puede permitirse una sobre-recuperación de los costos de la infraestructura pasiva móvil que puede estar ocurriendo si no se considera este hecho. Deben incluirse asimismo descuentos por volumen. Deben desaparecer todas las tarifas de servicios complementarios y estar incluidas en la renta mensual.

Respecto al elevado número de **emplazamientos de Telesites que no estarían disponibles** por no tener capacidad vacante, algo que como hemos desarrollado no parece lógico desde el punto de vista de un operador neutral cuyo modelo de negocio es la compartición de sitios, solicitamos al Instituto la modificación de los siguientes aspectos de la oferta de referencia.

Los trabajos de reorganización del espacio correrán a cuenta del AEP y sólo los trabajos de adecuación de la infraestructura podría entenderse que parcialmente fueran repercutidos al operador solicitante. Sin embargo, en nuestra opinión también los costos de adecuación deberían ser sufragados en su totalidad por Telesites. Como la propia oferta de referencia indica, a pesar de que en la actualidad los costos de recuperación de espacios y adecuación de sitios son sufragados por los CS, la propiedad de los mismos pasa a ser de Telesites<sup>9</sup>, algo que carece de lógica. Si con la adecuación de esos activos, que serán propiedad de Telesites, Telesites obtiene un retorno a la inversión mediante la renta mensual una vez son rentados al CS, no parece lógico que sea el CS el que tenga que sufragar esa inversión (pues no sería de hecho un gasto, si no una inversión que permitiría a Telesites obtener ingresos adicionales). A mayor razón y mientras las tarifas de renta mensual no sean actualizadas con los criterios anteriormente expuestos en los apartados anteriores, puede suponerse que en la actualidad se da una sobre-recuperación de los costos de los sitios compartidos y, por lo tanto, la renta mensual que pagaría el CS sobradamente permitiría a Telesites recuperar las inversiones de adecuación del sitio y/o recuperación de espacio.

Proponemos por lo tanto al Instituto que modifique la oferta de referencia para que sea Telesites el que corra con los costos de adecuación o recuperación de espacio de los sitios demandados por los CS, pues no deja de ser una inversión de un activo que le pertenece y que le permite obtener ingresos adicionales, que a su vez le permiten tanto recuperar la inversión realizada como optimizar el retorno de sus activos.

---

<sup>9</sup> Propuesta de OFERTA DE REFERENCIA PARA EL ACCESO Y USO COMPARTIDO DE INFRAESTRUCTURA PASIVA OPERADORA DE SITIOS MEXICANOS, S.A. DE C.V. 2020. Anexo I servicios. Apartado 2.8, página 27: *"En caso de que el Acceso y Uso Compartido de Infraestructura sólo sea posible mediante la realización de trabajos adicionales para el  **acondicionamiento de la Infraestructura Pasiva**, Telesites los realizará previa petición y a costo del Concesionario, mediante el Servicio de Adecuación de Sitio.  **Las mejoras realizadas a la Infraestructura Pasiva, salvo que de manera expresa se convenga otra cosa, se considerarán parte del Sitio y pasarán a ser propiedad de Telesites o de quien éste determine.**"*

Anexo I servicios. Apartado 2.9, página 29: *"En caso de que el Acceso y Uso Compartido de Infraestructura solo sea posible mediante la realización de trabajos adicionales para la  **recuperación de espacio**, Telesites los realizará previa petición y a costo del Concesionario, mediante el Servicio de Recuperación de Espacio.  **Las mejoras realizadas a la Infraestructura Pasiva, salvo que de manera expresa se convenga otra cosa, se considerarán parte del Sitio y pasarán a ser propiedad de Telesites o de quien este determine.**"*

Adicionalmente, se debería incluir en la oferta de referencia la obligación de que cualquier emplazamiento nuevo de Telesites estuviera preparado para alojar a más de un operador.

Por otro lado y al margen de la actualización de la oferta de referencia, sería pertinente que el Instituto acometiera un estudio detallado de la situación de los sitios que no están disponibles para compartición por las diversas causas que el AEP alega. Resulta llamativo el elevado número de sitios que a priori no permiten albergar un segundo operador y ello amerita una investigación por parte del Instituto.

Respecto a las **barreras de índole técnica**, donde elementos absolutamente necesarios para la provisión del servicio no están incluidos dentro de la oferta de referencia y donde los operadores neutros de infraestructura en el mercado sí los ofrecen e incluyen (de nuevo alejándose las condiciones de Telesites de las condiciones de mercado, lo que viene a ser como indica la experiencia internacional una denegación de acceso encubierta), lo que supone de facto un trato discriminatorio frente a los CS respecto al trato que Telesites da al AEP. Aunque, como hemos comentado, Telcel se abre a negociar con los CS sobre estos elementos no incluidos en la oferta de referencia, las negociaciones se alargan en el tiempo y, al no estar amparadas por la oferta de referencia, Telcel no tiene la obligación de llegar a un acuerdo en condiciones de mercado. Además de que con ello se incrementan los tiempos de provisión, resultando de facto en un trato discriminatorio frente a la propia operación del AEP e incumplimiento por lo tanto del principio de Equivalencia de los Insumos (lo desarrollaremos en detalle en el siguiente apartado).

Pedimos por lo tanto al Instituto que todos los elementos necesarios para la provisión del servicio, tal y como establecen las condiciones del mercado en competencia (que suele ser la norma de los reguladores para evidenciar una denegación de acceso y/o barreras al uso efectivo), queden incorporados en la Oferta de Referencia. La provisión de energía eléctrica, y todos los elementos necesarios para disponer del servicio en su totalidad, deben quedar incorporados dentro de la obligación e incluidos dentro de la renta mensual. Y ello a pesar de que los activos en cuestión no pertenezcan a Telesites. Se podrá instrumentar de diversas formas para que, aunque Telcel siga siendo el propietario de ciertos activos, Telesites pueda ofrecerlos dentro de la oferta de referencia.

De manera adicional, solicitamos a ese Instituto revisar las condiciones bajo las cuales operan los sitios que pone a disposición el AEP a través de su oferta de referencia y verificar que los mismos cumplan con todos los requisitos legales y reglamentarios con la finalidad de evitar irregularidades que puedan afectar en última instancia a los concesionarios solicitantes.

## **2.2 Falta de aseguramiento del principio de Equivalencia de los Insumos**

### **2.2.1 Situación actual**

En la actualidad no existe la posibilidad de garantizar que Telesites no esté privilegiando a Telcel en cuanto a calidad, precios, prioridad, espacios disponibles, reserva de espacios, plazos de entrega, etc.

Aunque existe la obligación de trato no discriminatorio (Equivalencia de los Insumos), ésta no se está asegurando ni de manera general ni para el servicio de acceso a la infraestructura pasiva móvil de Telesites en particular. Y postulamos que no se está cumpliendo. Como hemos indicado en anteriores consultas públicas, todas las etapas, procesos, validaciones, análisis de factibilidad, negociaciones, elementos no incluidos, etc., pueden hacer que desde que se inicia una solicitud hasta que el CS está operando el sitio, pueden pasar más de 180 días. Aunque puedan haberse cumplido formalmente los plazos establecidos de cada etapa, el proceso total en plazos, complejidad, costo, etc. consideramos que es discriminatorio y que deja en una posición de desventaja a los CS y, sin lugar a dudas, no es el que experimenta el propio AEP. Ello se constituye de facto en una barrera que inhibe la competencia.

El AEP no ofrece ningún Indicador Clave de Desempeño (ICD) relacionado con este servicio mayorista. No es posible saber si el AEP, en el acceso a la infraestructura pasiva móvil, está dando un trato de favor a su propia operación frente a los CS en términos de información disponible, calidad, plazos, precios, etc., aunque todo parece indicar que ese sería el caso.

De manera adicional, el SEG dedicado al servicio de infraestructura pasiva móvil presenta una información limitada, que el propio AEP no utiliza, lo que pone en desventaja al resto de concesionarios.

Respecto a los SLAs establecidos (acuerdos de calidad de servicio):

- Los plazos actuales parecen elevados y deben reducirse de manera sustancial.
- Con todo, más importante que el propio cumplimiento de los SLAs, es que los plazos de ejecución reales de los CS sea iguales o mejores que los del AEP, esto es, que no haya un trato de favor a la propia operación. Esto solo puede asegurarse con la incorporación de unos indicadores de desempeño relevantes, tal y como propondremos.

## 2.2.2 Propuesta de mejoras a la oferta de referencia de Telesites considerando las anteriores limitaciones para el aseguramiento de un mismo trato

Para el servicio mayorista de compartición de infraestructura pasiva móvil de Telesites, proponemos a continuación los indicadores de desempeño de provisión e incidencias que permitan asegurar un trato no discriminatorio. En la actualidad, este servicio mayorista no registra ningún indicador de desempeño, lo que debe de ser solventado a la mayor brevedad pues no hay garantía de que se esté cumpliendo el principio de no discriminación.

### Provisión

INDICADORES DE CALIDAD DEL SERVICIO MAYORISTA			SERVICIOS MAYORISTAS		AEP
Provisión	Tiempo medio de Provisión del Proyecto	días hábiles			
	Tiempo de Provisión del Servicio (P85)				
	Tiempo de Provisión del Servicio (P95)				
	Grado de Cumplimiento respecto a la fecha de Compromiso	%			

Ilustración 4: Propuesta de indicador de desempeño de provisión del servicio de acceso a la infraestructura pasiva móvil de Telesites

Los tiempos tienen que ser *end to end*, es decir, desde que se registra la petición inicial hasta que el emplazamiento está disponible y en funcionamiento para el CS y para el AEP.

Evidentemente, el AEP no utiliza el servicio de infraestructura móvil de Telesites de la misma manera que un CS, pues ya se encuentra ubicado en cada sitio a priori. Como se hace en la práctica internacional<sup>10</sup>, es necesario identificar un servicio análogo con el que comparar los valores propios del AEP con los que ofrece a los CS. El AEP proveerá en el nivel mayorista los valores correspondientes a sus proyectos internos de ampliaciones de capacidad de los sitios ya existentes o los proyectos de incorporación de nuevas tecnologías (o alguno otro análogo que determine el Instituto), ya que el AEP, por definición, ya se encuentra co-ubicado y no demandará un acceso desde cero, como el resto de los CS.

<sup>10</sup> Por ejemplo en España y para el servicio de acceso a la infraestructura fija, dado que el operador dueño de la misma ya se encuentra utilizándola, el regulador español utiliza un servicio análogo con el que poder comparar la auto-provisión del AEP con la que ofrece a terceros. En este caso el regulador español utiliza los proyectos de despliegue de fibra hasta el hogar como elemento comparador con el acceso a la infraestructura de terceros

## Incidentes

INDICADORES DE CALIDAD DEL SERVICIO MAYORISTA		SERVICIOS MAYORISTAS		AEP
Incidentes	Tiempo medio resolución de incidencias	h		
	Tiempo de resolución de incidencias (Percentil 85)			
	Tiempo de resolución de incidencias (Percentil 95)			
	Porcentaje de averías reparadas en el plazo objetivo	%		

*Ilustración 5: Propuesta de indicador de desempeño de incidencias del servicio de acceso a la infraestructura pasiva móvil de Telesites*

El AEP, respecto a su auto-provisión de sitios, ofrecerá los datos de incidencias propios de los sitios de infraestructura móvil.

Por otro lado y en cuanto al envío de la información y reportes, el AEP enviará mensualmente a cada CS los indicadores de desempeño particulares del CS así como los indicadores agregados para todos los CS (y así cada CS podrá observar que no se le discrimina frente a otros CS) además de los mayoristas del propio AEP (lo que permitirá al CS comprobar que el AEP no discrimina entre su auto-provisión y la de terceros).

Enviará también el volumen de solicitudes y peticiones del servicio, tanto las propias como las de los CS. Ello permitirá a los CS y al Instituto determinar la confianza estadística de los valores mostrados pero, en ningún caso, el AEP dejará de enviar la información aunque el número de muestras sea reducido. Será el Instituto el que podrá valorar, en caso de incumplimiento, si el tamaño muestral permite matizar el resultado.

Solicitamos al Instituto que incluya explícitamente esta propuesta de indicadores y reportes dentro de la oferta de referencia de acceso a la infraestructura pasiva móvil de Telesites, pues hay suficientes evidencias de que el AEP privilegia a su operación y los plazos, disponibilidad de espacio, etc. no son equivalentes a los que experimentan los CS, una vez se miden desde el principio de una solicitud hasta que finalmente el CS está pudiendo operar el sitio.

Por otro lado, los plazos y resto de SLAs establecidos en la oferta de referencia para los distintos procesos por los que pasa una petición deben de ser reducidos. Con todo, más relevante que el cumplimiento de los SLAs, es asegurar el trato no discriminatorio, tal y como se ha propuesto anteriormente.

Por otro lado y como hemos señalado en numerosas ocasiones, el SEG no esta cumpliendo la función que tiene encomendada, no solo de ser la ventanilla única de las peticiones de los CS sino de asegurar el mismo tratamiento de las peticiones y ofrecer la misma información con la misma calidad que se ofrece el propio AEP, entre otros.

El SEG necesita unas mejoras muy relevantes. El AEP sigue sin utilizar el SEG para su auto-provisión, obligación ésta que resultaría en el incentivo mas adecuado para asegurar una completa funcionalidad del SEG y que, además, se pudiera auditar el mismo tratamiento de las peticiones.

Solicitamos al Instituto que la oferta de referencia incluya la obligación sin retraso de que el AEP utilice el SEG para su auto-provisión. Los informes de desempeño anteriormente comentados para asegurar el principio de Equivalencia de los Insumos también deberán ofrecerse a través del SEG.

### 3 Conclusiones y recomendaciones

Existen fuertes evidencias de numerosas barreras al uso efectivo del servicio de acceso a la infraestructura pasiva móvil de Telesites.

Es necesario que el Instituto lleve a cabo importantes mejoras en la oferta de referencia para reducir estas barreras y que los CS puedan acceder a la infraestructura pasiva móvil de Telesites en condiciones de mercado, que es lo que en la experiencia internacional se considera condiciones razonables de acceso para servicios regulados.

En México hay operadores de infraestructura móvil neutros con los que se pueden comparar estas condiciones de mercado. Las condiciones de la oferta de referencia de Telesites son notablemente peores que las condiciones de mercado. Los CS pueden acudir finalmente a esta oferta de referencia por no existir la mayor parte de las veces otra alternativa, pues Telesites posee la infraestructura pasiva móvil más extensa de México.

El Instituto debe llevar a cabo importantes ajustes en las tarifas del servicio de la oferta de referencia, que están notablemente fuera de las condiciones de mercado y además, incluyen aparte tarifas de servicios que en el mercado en competencia están incluidas en la renta mensual. Se deben incluir además descuentos por volumen. La oferta de referencia sometida a consulta pública debe incorporar las tarifas revisadas y ajustadas por el Instituto.

El Instituto debe eliminar las barreras de índole técnico. Principalmente incluir en la oferta de referencia aquellos servicios necesarios para la provisión del servicio que no están incluidos en la oferta de referencia y que se tienen que negociar aparte. El precio de estos servicios también debe quedar incorporado en la renta mensual.

Es notable el elevado número de sitios que no pueden compartirse. Con independencia de ello, el costo de adecuación o recuperación de espacios de estos sitios debe correr a cargo del AEP. Se trata de una inversión de mejora de unos activos que le pertenecen y sobre los que tiene asegurado el retorno de la inversión. Es notable que ello ocurra cuando el modelo de negocio de un operador “neutro” como Telesites debería de ser maximizar la compartición de infraestructuras.

Resulta evidente que el AEP privilegia su propia operación en cuanto al acceso a la infraestructura pasiva móvil. En la actualidad, no hay manera de comprobar el principio de Equivalencia de los Insumos pero los CS experimentan unos plazos de provisión, complejidad del proceso, y en general unas condiciones que con certeza el AEP no presenta. Aparte de solicitar al Instituto que se reduzcan los plazos de los procesos involucrados, se debe incorporar a la oferta de referencia de manera explícita el cumplimiento del principio de Equivalencia de los Insumos, con unos indicadores de desempeño relevantes medidos periódicamente y comparados con servicios análogos del

AEP, midiendo una provisión completa de principio a fin, así como otros indicadores relevantes.

El SEG sigue sin cumplir la misión que tiene encomendada. Es imprescindible un SEG con una funcionalidad completa y el AEP obligado a usarlo para sus proyectos de auto-provisión de infraestructura pasiva.